



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

AMANDA DE OLIVEIRA BEZERRA

**CONSTRUÇÃO DA LEI ANTITERRORISMO SOB O VIÉS DO DIREITO PENAL
EXPANSIVO E A CRIMINALIZAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS E
REIVINDICATÓRIOS**

**BRASÍLIA
2019**

AMANDA DE OLIVEIRA BEZERRA

**CONSTRUÇÃO DA LEI ANTITERRORISMO SOB O VIÉS DO DIREITO PENAL
EXPANSIVO E A CRIMINALIZAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS E
REIVINDICATÓRIOS**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
- FAJS do Centro Universitário de Brasília
(UniCEUB).

Orientador: Professor Gabriel Haddad Teixeira

**BRASÍLIA
2019**

AMANDA DE OLIVEIRA BEZERRA

**CONSTRUÇÃO DA LEI ANTITERRORISMO SOB O VIÉS DO DIREITO PENAL
EXPANSIVO E A CRIMINALIZAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS E
REIVINDICATÓRIOS**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
- FAJS do Centro Universitário de Brasília
(UniCEUB).

Orientador: Professor Gabriel Haddad Teixeira

CIDADE, DIA MÊS ANO

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

Dedico este trabalho a todos que contribuíram de algum modo para o meu crescimento pessoal ao longo desta pequena jornada.

RESUMO

A presente monografia, teve por objeto a análise da Lei Antiterrorismo. Buscou detalhar o contexto político-social em que a norma foi desenvolvida e a sua repercussão no mundo jurídico. O terrorismo alçou patamares impensáveis, disseminando preocupação entre as comunidades internacionais. A ameaça do terrorismo afligiu o Brasil, um país que historicamente, não desempenha um papel fundamental nessa luta e tampouco é alvo de atentados internacionais. No entanto, em um mundo globalizado, o terrorismo desterritorializa-se, ampliando o leque de vítimas a uma escala mundial. Diante disso e fortemente pressionado por organismos internacionais, o país teve que se adequar a essa realidade e criar uma norma para combater o terrorismo. Paulatinamente, a busca pelo combate ao terror, repercutiu na adoção de legislações penais extremamente duras, sem a devida observância às garantias legais e ao próprio regramento normativo. A Lei nº 13.260/2016 elaborada para enfrentar o terrorismo, é um reflexo dessa situação. Foi adotado o Direito Penal Expansivo para delinear alguns de seus dispositivos, o que forneceu grande margem de interpretação ao aplicador do Direito e consequentemente, criou-se uma insegurança jurídica. Importa ressaltar o contexto de sua concepção. Tendo em vista que, diante de inúmeras manifestações populares, inclusive com formas violentas de protesto, exercida sobretudo por grupos *black blocs*, o risco iminente era de que a Lei Antiterrorismo fosse utilizada para criminalizar os movimentos sociais e reivindicatórios. Essa tendência pode ser apontada, em razão das proposições atuais que tramitam no Congresso Nacional, que buscam a ampliação da presente norma, de forma a atingir principalmente, a figura do manifestante.

Palavras-chave: Terrorismo. Lei Antiterrorismo Brasileira. Direito Penal Expansivo. Criminalização dos Movimentos Sociais e Reivindicatórios.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
FIFA	Federação Internacional de Futebol
GAFI	Grupo de Ação Financeira
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLS	Projeto de Lei do Senado
PPE	Prisão Preventiva para Extradicação
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 APRESENTAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES GENÉRICAS ANTES DA LEI ANTITERRORISMO	9
1.1 BREVE CONCEITUAÇÃO DE TERRORISMO	9
1.2 LEI DE SEGURANÇA NACIONAL	11
1.3 CONVENÇÃO PARA PREVINIR E PUNIR ATOS DE TERRORISMO	14
1.4 CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA SUPRESSÃO DO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO	15
1.5 RESOLUÇÃO 1373 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS	19
1.6 CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O TERRORISMO	22
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CONCEPÇÃO DA LEI ANTITERRORISMO	26
2.1 ORIGEM DA LEGISLAÇÃO ELABORADA PARA O ENFRENTAMENTO DO TERRORISMO	26
2.1.1 Convenção de Palermo e o Crime Organizado Transnacional	27
2.1.2 Projeto para alterar a Lei das Organizações Criminosas e a Lei de Infrações Penais de Repercussão Internacional	28
2.2 A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO NA CONCEPÇÃO DA LEI ANTITERRORISMO	31
2.2.1 Relação entre o Brasil e o Grupo de Ação Financeira	33
2.2.2 Jornadas de Junho e as novas ondas de protestos no Brasil.....	34
2.2.3 Eclosão da tática black bloc como forma de protesto	37
2.2.3.1 O temor da criminalização dos movimentos sociais e reivindicatórios.....	40
2.2.4 Ascensão dos eventos internacionais sediados no Brasil.....	43
2.3 PRESSÃO EXERCIDA PELO GAFI PARA CRIMINALIZAR O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO	46
3 ANÁLISE DA LEI ANTITERRORISMO E SEUS REFLEXOS.....	49
3.1 TRÂMITE DO PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO NO CONGRESSO NACIONAL	49
3.1.1 Câmara dos Deputados.....	49
3.1.2 Senado Federal	51
3.1.3 Retorno da matéria para deliberação da Câmara dos Deputados.....	53
3.2 VETO PARCIAL APOSTO PELA PRESIDÊNCIA DA RÉPUBICA	55
3.3 ADOÇÃO DO DIREITO PENAL EXPANSIVO PARA COMBATER O TERRORISMO ...	57
3.3.1 Direito Penal do Risco.....	57
3.3.2 Direito Penal do Inimigo.....	60
3.4 REFLEXOS DO DIREITO PENAL EXPANSIVO NA LEI ANTITERRORISMO BRASILEIRA	62

3.4.1	Punição de atos preparatórios de terrorismo	66
3.5	A BUSCA INCESSANTE PELA CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E REIVINDICATÓRIOS	68
3.6	INSUFICIÊNCIA DA CLÁUSULA EXCLUDENTE DE CRIMINALIZAÇÃO	71
3.7	NOVAS MOVIMENTAÇÕES PARA ALTERAR A LEI ANTITERRORISMO	73
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
	REFERÊNCIAS	77

INTRODUÇÃO

A Lei Antiterrorismo é a denominação dada à Lei nº 13.260/2016, que trata da tipificação, julgamento e punição para crimes de natureza terrorista no território nacional. Foi um marco importante, já que o país não possuía uma legislação específica acerca dessa temática.

A sua construção enfrentou grandes embates, o país vivia um momento histórico de crescente intolerância, marcado pelo acirramento de disputas ideológicas internas e pela escalada mundial de atos terroristas.

O governo brasileiro foi especialmente pressionado pela comunidade internacional a enrijecer a sua legislação antiterror – Resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU), atuação do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e iminência dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016).

Nesse contexto, o projeto da Lei Antiterrorismo foi elaborado e apresentado pelo Poder Executivo, imprimindo-se à sua tramitação legislativa o regime de urgência. Um tema de relevante complexidade, mas tramitando em um regime incompatível com o desafio.

Preliminarmente, essa escolha restringiu a possibilidade de participação da sociedade civil, por meio do debate público e da contribuição de especialistas em audiências públicas, impedindo que o tema fosse debatido a fundo.

A falta de harmonia acerca da definição jurídica de terrorismo foi um ponto de inúmeras divergências entre os legisladores. De modo que, o contexto político vai ser um forte fator de influência para determinar a percepção do que é um ato terrorista.

O texto normativo avançou em direção ao Direito Penal Expansivo, trazendo inovações, como a punição dos atos preparatórios e abarcando dispositivos excessivamente genéricos, implicando em elevado grau de discricionariedade dos aplicadores da norma.

O almejado é analisar a contextualização da construção da Lei Antiterrorismo, todo o caminho percorrido até a culminação do texto final, sancionado sob a forma da Lei nº 13.260/2016. A importância em observar a origem dessa norma vai repercutir na insegurança jurídica gerada pela mesma, nas restrições de direitos fundamentais, como o de reunião e

manifestação, e em última instância, na sua aplicação como forma de criminalizar os movimentos sociais e reivindicatórios.

O primeiro capítulo retrata as dificuldades em se estabelecer uma conceituação para o terrorismo. Justamente por ser um termo complexo, envolto em aspectos políticos, sociais e jurídicos, é difícil encontrar uma definição que contente a todos. Ademais, é apresentada a legislação genérica dispersa em nosso ordenamento jurídico, antes da elaboração da Lei Antiterrorismo. Principalmente, através de Convenções e Resoluções Internacionais.

O segundo capítulo apresenta o Projeto de Lei elaborado pelo Poder Executivo para combater o terrorismo. Pretende-se delinear o contexto político-social em que o país estava inserido no momento da origem do projeto. A forte pressão exercida por organismos internacionais para legislar sobre o assunto e intensas manifestações populares no Brasil, com a eclosão da tática de protesto *black bloc*, traçou inúmeros debates.

Já o terceiro capítulo se inicia com a tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional. Vai perpassar todo o trâmite até a sanção do texto final da Lei Antiterrorismo. Ademais, irá analisar as consequências a partir da análise redacional da presente norma. De modo a estabelecer os reflexos oriundos da utilização do Direito Penal Expansivo e da possibilidade da criminalização dos movimentos sociais e reivindicatórios. Por último, colaciona algumas proposições que visam modificar a Lei nº 13.260/2016.

1 APRESENTAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES GENÉRICAS ANTES DA LEI ANTITERRORISMO

1.1 BREVE CONCEITUAÇÃO DE TERRORISMO

Existe uma enorme resistência quanto a definição do conceito de terrorismo. Tendo em vista que a concepção em torno do que venha a ser terrorismo acompanha as mudanças sociais e oscila de forma distinta para cada nação. De forma que, a sua definição é ambígua, pouco palpável e fortemente determinada, em sua elucidação, pelo contexto político, que é determinante para a percepção do que é um ato terrorista.

As ações são definidas como terroristas pelo fato de traduzirem atos que atingem as comunidades de maneira direta. “Ao assumirmos que o terrorismo é uma construção social, estamos salientando ao investigador uma série de dilemas respeitantes à seleção do seu lugar teórico e ideológico de enunciação” (SEIXAS, 2008, p. 21).

Contudo, de acordo com o senso comum, usualmente o terrorismo é caracterizado como a política de quem recorre à violência. Utilizando-a contra pessoas ou coisas, provocando mortes e espalhando o terror, cujos feitos obtêm grande repercussão.

A definição exposta acima, no entanto, se mostra inadequada frente às questões contemporâneas que envolvem o terrorismo. Também são considerados atos terroristas certos tipos de ataques que não recorram à violência. Como por exemplo, atentados por meios eletrônicos que podem causar o colapso do sistema de telecomunicações ou da rede bancária de um país.

Como afirma Waldron (2004), a procura de uma definição canônica de terrorismo é provavelmente uma perda de tempo. Mas colocar questões que parecem questões de definição é por vezes uma maneira frutífera de centrarmos a nossa reflexão sobre o terrorismo e de organizarmos a nossa resposta.

Justamente por ser um termo complexo, é difícil encontrar uma definição que contente a todos. Uma vez que esteja envolto em aspectos políticos, sociais e jurídicos, como também por lidar com interesses variados de inúmeras nações, povos e etnias. Igualmente, é inextricável estabelecer uma resposta estatal eficiente, que contemple o enredamento da temática. E acaba sendo que “os esforços para compreender o terrorismo têm sido geralmente

contingentes ou secundários aos esforços para controlá-lo” (TURK, 2004 *apud* SEIXAS, 2008, p. 23).

Importa destacar a definição de terrorismo que era adotada pelo órgão brasileiro responsável por defender o estado democrático de direito e a soberania nacional: a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Esta seguia a definição específica dada pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), constante em sua revista de 2007, que descrevia terrorismo da seguinte maneira:

Ato de devastar, saquear, explodir bombas, seqüestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal ou sabotagem, causando perigo efetivo ou dano a pessoas ou bens, por indivíduos ou grupos, com emprego da força ou violência, física ou psicológica, por motivo de facciosismo político, religioso, étnico/racial ou ideológico, para infundir terror com o propósito de intimidar ou coagir um governo, a população civil ou um segmento da sociedade, a fim de alcançar objetivos políticos ou sociais.

Também era considerado ato de terrorismo:

Apoderar-se ou exercer o controle, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, de meios de comunicação ao público ou de transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, instalações públicas ou estabelecimentos destinados ao abastecimento de água, luz, combustíveis ou alimentos, ou à satisfação de necessidades gerais e impreteríveis da população.

Tratava-se de uma “ação premeditada, sistemática e imprevisível, de caráter transnacional ou não, que poderia ser apoiada por Estados, realizada por grupo político organizado com emprego de violência, não importando a orientação religiosa, a causa ideológica ou a motivação política, geralmente visando destruir a segurança social, intimidar a população ou influir em decisões governamentais” (ABIN, 2007, p. 15).

Já a definição genérica assentada pela CREDEN, classificou como terrorismo todo “ato com motivação política ou religiosa, que emprega força ou violência física ou psicológica, para infundir terror, intimidando ou coagindo as instituições nacionais, a população ou um segmento da sociedade” (ABIN, 2007, p. 14).

Antes da criação da Lei nº 13.260/2016, denominada Lei Antiterrorismo, entrar em vigor no ordenamento jurídico, o Brasil não possuía uma legislação clara e específica que tratasse da conceituação, tipificação, julgamento e punição para crimes de natureza terrorista. Não obstante, já ratificasse os principais instrumentos internacionais que debatiam o tema, mas sempre utilizando uma abordagem de forma genérica e imprecisa.

As consequências jurídicas advindas do terrorismo só vêm ganhar maior notoriedade em 1983, com o advento da Lei de Segurança Nacional. Sendo mais tarde mencionado brevemente em nossa Constituição Federal de 1988,¹ que instituiu o repúdio ao terrorismo no rol dos princípios fundamentais que devem balizar a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais. E posteriormente, aparece na Lei de Crimes Hediondos, sem muito agregar, considerando que o constituinte já o havia classificado como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.²

1.2 LEI DE SEGURANÇA NACIONAL

A Lei nº 7.170 de 14 de dezembro de 1983, basicamente prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão a integridade territorial e a soberania nacional, a ordem política e social, o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito, e a pessoa dos chefes dos Poderes da União.

A aceção entorno do significado do termo segurança costuma ser tão divergente quanto as peculiaridades de cada território, portanto, como balizar a segurança de um Estado de modo suficiente?

Segundo Rudzit (2005, p. 306):

O significado de segurança será tão diverso quanto as condições e situações de diferentes Estados a que este conceito é aplicado, assim como o processo de formação do Estado em países não desenvolvidos é diferente dos países do primeiro mundo. Os primeiros enfrentam problemas de segurança diferentes dos outros, que são a falta de legitimidade das suas fronteiras, instituições e regimes; coesão social inadequada e ausência de consenso da sociedade em assuntos sociais, econômicos e organização política [...]. Portanto, os países não desenvolvidos tendiam a se sentir mais ameaçados do que os de primeiro mundo, já que para eles as maiores ameaças partem muitas vezes de dentro do seu próprio território, sendo que para os desenvolvidos, normalmente, elas só vêm de fora de suas fronteiras.

O contexto político-social em que foi elaborada a Lei de Segurança Nacional, se demonstra extremamente relevante para verificar o notório aspecto ideológico envolto na concepção da norma, que teve origem a partir do regime da ditadura militar, compreendido

¹ Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; (BRASIL, 1988).

² Art. 5º, XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; (BRASIL, 1988).

entre os anos de 1964 a 1985. Não obstante nunca ter sido objeto de arguição de descumprimento de preceito fundamental, subsistem inúmeras declarações acerca de sua incompatibilidade com o texto constitucional.

Porém, o enfoque será apenas no art. 20 da Lei nº 7.170/83, já que este deu origem a um grande impasse a partir da sua interpretação. Haja vista que, de acordo com o referido artigo, é crime praticar atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.³

A divergência se originou posto que, uma primeira corrente entendia que o terrorismo estaria tipificado na Lei de Segurança Nacional, corrente essa adotada pelo Nucci (2014, p. 392):

Terrorismo: o crime está previsto no art. 20 da Lei 7.170/83 (Lei dos Crimes contra a Segurança Nacional, Ordem Política e Social).

[...] valeu-se o legislador da denominada interpretação analógica. Primeiramente, enumerou formas de terrorismo como devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão e praticar atentado pessoal para, na sequência, embora com redação equívoca, ter mencionado ou atos de terrorismo. Em nosso entendimento, deve-se ler ou outros atos de terrorismo, vale dizer, dados os exemplos do que sejam condutas terroristas, justificadas pelo inconformismo político ou para a obtenção de fundos voltados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas, houve a ampliação do tipo mencionando-se ou atos de terrorismo. Esse é o delito considerado, pois, hediondo. A interpretação analógica é forma válida de se buscar o verdadeiro alcance e sentido de uma norma penal.

[...]. Em suma, parece-nos que o delito de terrorismo está previsto no art. 20 da Lei 7.170/83. E, caso o delito seja cometido por conduta grupal (em concurso de pessoas ou fruto de associação criminosa), pode-se aplicar o disposto no art. 5.º, XLIV da CF: cuida-se de delito inafiançável e imprescritível. Embora possamos criticar a opção pela imprescritibilidade, pois injustificável sob vários prismas, é preceito constitucional, merecedor de cumprimento.

Entretanto, essa cognição não é o que prevalece. De acordo com a corrente majoritária, os atos descritos no artigo não estabelecem de forma efetiva quais deles caracterizam atos de terrorismo. Inclusive, esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), exarado pela Segunda Turma da corte que na oportunidade extinguiu, sem julgamento de mérito, o pedido de Prisão Preventiva para Extradicação (PPE) nº 730/DF. Requerido pelo Governo do

³ Art. 20 Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversiva. (BRASIL, 1983).

Peru e formulado contra o cidadão peruano Segundo Panduro Sandoval, acusado de suposta prática de terrorismo.

Um dos assuntos suscitados no Acórdão foi o da dupla tipicidade, o qual constitui um requisito essencial ao atendimento do pedido de extradição, impondo que o ilícito penal atribuído ao extraditando seja juridicamente qualificado como crime tanto no Brasil quanto no Estado requerente.

O Relator Ministro Celso de Mello destacou a impossibilidade de observância, no caso, do princípio da dupla tipicidade, eis que, tratando-se do delito de terrorismo, inexistia, quanto a ele, no sistema de direito positivo nacional, a pertinente definição típica.

Em seu voto, o Relator cita alguns doutrinadores a fim de embasar seu entendimento em relação à falta de definição para os crimes de terrorismo na legislação à época, confirmando de tal modo, a corrente majoritária.

De acordo com o art. 2º da Lei n. 8.072/90, o ‘terrorismo’ será insuscetível de anistia, graça e indulto, não comportando ainda fiança e liberdade provisória. Se estas restrições, de caráter penal e processual penal, se coadunam, ou não, com o art. 5º, XLIII, da Constituição Federal, é matéria de todo irrelevante, nessa altura, pela simples circunstância de inexistir o tipo de ‘terrorismo’, como crime comum ou como crime contra a Segurança Nacional [...]. A falta de um tipo penal que atenda, no momento presente, à denominação especial de ‘terrorismo’ e que, ao invés de uma pura ‘cláusula geral’, exponha os elementos definidores que se abrigam nesse conceito, torna inócua, sob o enfoque de tal crime, a regra do art. 2º Lei 8.072/90 (FRANCO, 2005 *apud* BRASIL, 2014).

De igual modo, para Cretella Neto (2008), o legislador brasileiro não incluiu o terrorismo na codificação penal geral. Razão pela qual não pode haver condenação criminal no Brasil, pelo delito de “terrorismo”, enquanto a conduta não for descrita em lei.

Um aspecto muito importante no voto do PPE nº 730/DF relativamente “recente” do ano de 2014, é de que, a falta de consenso acerca da definição jurídica de terrorismo ainda se mostrava perene entre a comunidade internacional. Nas palavras do Ministro Celso de Mello:

[...] como se sabe, até hoje, a comunidade internacional foi incapaz de chegar a uma conclusão acerca da definição jurídica do crime de terrorismo, sendo relevante observar que, até o presente momento, já foram elaborados, no âmbito da Organização das Nações Unidas, pelo menos, 13 (treze) instrumentos internacionais sobre a matéria, sem que se chegasse, contudo, a um consenso universal sobre quais elementos essenciais deveriam compor a definição típica do crime de terrorismo ou, então, sobre quais requisitos

deveriam considerar-se necessários à configuração dogmática da prática delituosa de atos terroristas (BRASIL, 2014).

Consequentemente, antes da elaboração da lei específica, pode-se afirmar que os crimes oriundos de atos terroristas não eram tipificados, pois não havia na lei a descrição da conduta de terrorismo. O que acabava por ferir o princípio da legalidade, *Nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, não há crime nem pena sem lei certa.

Apesar da existência de incontáveis controvérsias em torno da definição e da tipificação penal do delito de terrorismo, é inequívoco o esforço da comunidade internacional na adoção de medidas destinadas a prevenir e a reprimir práticas terroristas, repercutindo usualmente em convenções e tratados que foram incorporados pela legislação brasileira ao longo do tempo. Na sequência farei destaques aos principais instrumentos aderidos pelo Brasil.

1.3 CONVENÇÃO PARA PREVINIR E PUNIR ATOS DE TERRORISMO

A Convenção para Prevenir e Punir Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional, teve a sua entrada em vigor com o depósito, pela Costa Rica, do segundo instrumento de ratificação, em 16 de outubro de 1973.

A presente convenção foi a primeira a ser ratificada pelo Brasil acerca dessa temática, através do Decreto nº 3.018, de 6 de abril de 1999, e a sua adesão justificou-se nos esforços do Governo brasileiro em atualizar e fortalecer os seus compromissos contra o terrorismo internacional.

Preliminarmente, os Estados signatários obrigaram-se a cooperar entre si, tomando todas as medidas que considerassem eficazes segundo suas respectivas legislações. E de forma especial, as estabelecidas no próprio instrumento, para prevenir e punir os atos de terrorismo e, destacadamente o sequestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas a quem o Estado tem o dever de proporcionar proteção especial conforme o direito internacional.

A convenção também previu em seu preâmbulo, que a sua aplicação não poderia ser invocada de forma a violar os direitos fundamentais, a instituição do asilo e o princípio de não intervenção. Ao longo de seu texto, reiterou a competência exclusiva dos Estados membros

para a aplicação de seus dispositivos, assegurando as garantias do devido processo legal e do direito de asilo, bem como garantiu o mais amplo direito de defesa a toda pessoa privada da liberdade em virtude da aplicação das normas previstas.

É possível aferir a partir da leitura da convenção, que não houve um prisma na conceituação e disposições sobre terrorismo, já que o tema foi abordado de forma genérica e superficial. É importante analisar o contexto dos anos 60/70 em que foi elaborado o presente instrumento. Com a disseminação de golpes militares na América Latina, acontecia frequentemente atos delituosos, em especial, o sequestro e a extorsão de diplomatas estrangeiros por grupos de resistência armada.

No dia 4 de setembro de 1969 o embaixador estadunidense no Brasil, Charles Elbrick, era capturado por militantes da luta armada no Rio de Janeiro. Até aquele dia, o mundo contemporâneo nunca havia visto o sequestro de um diplomata por motivos políticos.

Militantes de duas organizações que se propunham a derrubar a ditadura através da luta armada, a Ação Libertadora Nacional (ALN) e o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8), capturaram o embaixador dos Estados Unidos numa rua do bairro de Botafogo, no Rio, exigindo a libertação de 15 presos políticos e a divulgação de um manifesto como condição para a devolução do diplomata [...]. O governo atendeu às reivindicações dos revolucionários: os presos políticos foram enviados para o México e o manifesto foi publicado nos principais jornais e divulgado em todas as rádios e televisões. Libertado o embaixador, seguiu-se feroz repressão, que levou em novembro do mesmo ano ao assassinato de Carlos Marighella (LIMA, 2016).

Portanto, a elaboração desta convenção se amparou na necessidade de dotar os Estados, com instrumentos eficazes para prevenir e punir ações que violassem a vida e a integridade de membros do corpo diplomático e de organizações internacionais de caráter governamental. Noutro giro, foi adotada tardiamente pelo Brasil, tendo em vista que a sua elaboração se deu no início da década de 70 sob as circunstâncias mencionadas. Vindo a ser ratificada quase 30 anos depois, quando o país já era um Estado Democrático de Direito.

1.4 CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA SUPRESSÃO DO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

A Convenção Internacional de Supressão de Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil

em 10 de novembro de 2001, foi internalizada pelo Estado brasileiro por meio do Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005.

Foi acolhida em consonância com a estratégia governamental de enfrentamento ao crime organizado internacional. De forma a destacar o combate ao terrorismo e ao seu financiamento direto ou indireto, visando à prevenção, repressão e eliminação do terrorismo internacional sob todas as suas formas.

Tendo em vista “a preocupação com a escalada mundial de atos terroristas em todas as suas formas e manifestações, e considerando que o financiamento do terrorismo é objeto de séria preocupação para a comunidade internacional” (BRASIL, 2002b). Os países signatários acordaram diversos pontos, os quais alguns valem destaques.

Os Estados-membros se comprometeram a elaborar leis internas, inclusive em momento posterior, a fim de assegurar que os atos ilícitos previstos na convenção não sejam, em qualquer hipótese, justificados por considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra de natureza semelhante.

Tendo em mente que, para alguns países o terrorismo pode ser visto ante o prisma da transgressão política, a convenção se acautelou em determinar que nenhum dos delitos previstos serão considerados, para fins de extradição ou assistência jurídica mútua, crime político ou inspirado em motivação política.

Para Hungria (1958), os crimes políticos são aqueles dirigidos, subjetiva e objetivamente, de modo imediato, contra o Estado como unidade orgânica das instituições políticas e sociais. Ou seja, os crimes políticos atacam à segurança do Estado ou a sua própria personalidade.

A grande problemática em torno disso, reside no fato de que: se por um lado há um consenso na política criminal internacional em retirar o caráter político do crime de terrorismo, para fins de extradição, surtindo assim uma unificação na resposta Estatal. Por outro lado, também retiraria importantes garantias constitucionais previstas aos acusados, reduzindo sem distinção e sem fazer uma análise meticulosa, os atos com viés político à atos de terrorismo.

Insta ressaltar que a Constituição Federal não define crime político. Nesse sentido a jurisprudência brasileira tem interpretado que somente há crime político quando presentes os

pressupostos do art. 2º da Lei de Segurança Nacional. Ocasionalmente a interpretação de que para configurar um crime político é imprescindível a motivação política que coloque em risco a integridade territorial e a soberania nacional, o regime representativo e democrático, a Federação, o Estado de Direito e a pessoa dos chefes dos Poderes da União.

E conseqüentemente, os terroristas vistos sob a ótica de criminosos políticos serão beneficiados pelo direito de asilo, que segundo a definição de Rezek (2008):

Asilo político é o acolhimento pelo Estado de estrangeiro alhures geralmente, mas não necessariamente em seu país – por causa da dissidência política, de delitos de opinião, ou crimes que, relacionados com a segurança do Estado, não configura quebra do direito comum [...]. Em toda parte se reconhece a legitimidade do asilo político territorial e da Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU – 1948) faz-lhe referência.

A extradição está prevista no art. 5ª, incisos LI e LII da Constituição Federal,⁴ em suma, nenhum brasileiro nato será extraditado e não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião.

Para ser possível prosseguir com a extradição, o Estado requerente precisa assumir cumulativamente os compromissos estipulados pela Lei nº 13.445/17 (Lei de Migração). A saber, não executar pena vedada pelo ordenamento brasileiro, pena de morte ou de prisão perpétua. É importante observar o tempo máximo de cumprimento de pena possível no Brasil (30 anos) e não submeter o extraditando a tortura ou penas cruéis, desumanas ou degradantes.

De acordo com Husek (2017), a extradição é a entrega de um indivíduo de um Estado a outro, a pedido deste, para responder a processo penal ou cumprir pena. Nesse caso, envolve o Poder Judiciário. Normalmente, a extradição tem por fundamento um tratado entre os países envolvidos ou o princípio de reciprocidade.

Destarte, a decisão final quanto à extradição compete privativamente ao Presidente da República, nos termos do art. 84, inciso VII da Constituição Federal.⁵ O Presidente age

⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião; (BRASIL, 1988).

⁵ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; (BRASIL, 1988).

discrecionariamente, mas não sem ouvir previamente, o Judiciário, a quem compete manifestar-se por força do art. 102, inciso I, alínea ‘g’ da Constituição Federal.⁶

Conforme assenta o entendimento do Polleti (1977), citado pelo Ministro Ricardo Lewandowski durante o voto proferido no julgamento da Extradicação nº 1.085, na qual figurava como requerente o Governo da Itália, cujo objeto era a extradicação de Cesare Battisti:

[...] andou bem a lei brasileira ao estabelecer sistema próximo do misto na apreciação e efetivação do pedido extraditório. De um lado submeteu ao Judiciário o julgamento da legalidade e procedência do pedido e, de outro, erigiu o Executivo em juiz absoluto da conveniência e interesse em executar a extradicação. Noutras palavras, o STF julga se a extradicação é, ou não, proibida pela lei; e o Executivo a concede, ou não, se ela não proibir. A decisão judicial vincula apenas pela negativa: então não se poderá extraditar; não vincula, todavia, pela possibilidade, ou seja, pela declaração de não se proibir (POLLETI, 1977 apud BRASIL, 2011).

Em síntese, de acordo com o entendimento do Ministro Lewandowski, é possível concluir que o Presidente da República, com fundamento na sua competência constitucional privativa para manter relações com Estados estrangeiros pode, considerando os superiores interesses nacionais, negar-se a extraditar alguém mesmo diante de manifestação favorável do Supremo Tribunal Federal. Embora não possa concedê-la quando este a tenha considerado ilegal ou contrária à Constituição.

É de suma importância salientar que, o art. 82, § 4º da Lei de Migração⁷, autoriza o STF para fins de extradicação de estrangeiro, a possibilidade de desconsiderar como crimes políticos, os atentados contra chefes de Estado ou quaisquer autoridades, bem assim os atos de terrorismo.

Em que se pese, o único dispositivo da Convenção Internacional de Supressão de Financiamento do Terrorismo, em que o governo brasileiro declarou a reserva, foi em relação ao artigo 24, parágrafo I, que trata da cláusula de jurisdição obrigatória da Corte internacional de Justiça, à qual o Brasil não se vincula.

⁶Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

g) a extradicação solicitada por Estado estrangeiro; (BRASIL, 1988).

⁷ Art. 82, § 4º O Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crime político o atentado contra chefe de Estado ou quaisquer autoridades, bem como crime contra a humanidade, crime de guerra, crime de genocídio e terrorismo. (BRASIL, 2017).

Em relação aos demais dispositivos houve a ratificação, inclusive aquele no qual determina que nenhum delito previsto será considerado crime político para fins de extradição ou assistência jurídica mútua. Ferindo assim, a Constituição Federal e mitigando as atribuições do Poder Judiciário em analisar os pressupostos legais da extradição. Consequentemente, contrapõe a primeira convenção ratificada pelo Brasil acerca do terrorismo. Entendeu-se que a sua aplicação não poderia ser invocada de forma a violar a instituição do asilo político, inteligência essa que não foi adotada pela Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo.

1.5 RESOLUÇÃO 1373 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

O terrorismo não é um fenômeno da atualidade, embora tenha adquirido uma nova faceta após os ataques de 11 de setembro de 2001, que culminaram na queda das torres gêmeas do World Trade Center e que atingiram o Pentágono, nos Estados Unidos da América. “O ‘11 de setembro’ definiu os contornos do terrorismo no século XXI, uma nova forma de conflito que não encontra resistência eficaz no Direito Internacional” (HUSEK, 2015, p. 332).

Posteriormente a esse episódio que marcou a história mundial, o tema do terrorismo adquiriu uma importância central nas agendas de segurança continental. No tocante à atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) em relação ao terrorismo internacional, o Conselho de Segurança deu uma resposta de forma rápida, unânime e sem precedentes, ao aprovar logo após os atentados, a Resolução 1373, em 28 de setembro de 2001, incorporada pelo Brasil por meio do Decreto nº 3.976, de 18 de outubro de 2001.

Ao aprovar a presente Resolução, o Conselho de Segurança impôs medidas vinculativas, não contra um Estado, sob a forma de sanções, mas contra a todos, tendo em vista evitar atos de terrorismo a nível internacional. Esse instrumento estabelecia obrigações comuns para todos os 191 Estados Membros da ONU à época, indo assim mais longe do que os 12 Tratados internacionais que existiam até então, e que só se aplicavam aos países signatários.

Nesse sentido, pode-se destacar alguns pontos da Resolução 1373, dentre as quais Cavalcanti e Olívia Gomes (2016, p. 388) aponta:

Tal Recomendação obriga todos os Estados Membros a adotarem medidas concretas para combater o terrorismo, e se refere principalmente ao

financiamento dos grupos terroristas, de forma que seus Estados-Parte se obrigam, em linhas gerais, a prevenir e reprimir o financiamento de atos terroristas; criminalizar o fornecimento ou captação deliberados de fundos por seus nacionais ou em seus territórios; congelar, sem demora, fundos e outros ativos financeiros ou recursos econômicos de pessoas que perpetram, ou intentam perpetrar, atos terroristas, ou participam, ou facilitam o cometimento desses atos; e proibir seus nacionais ou quaisquer pessoas e entidades em seus territórios de disponibilizar quaisquer fundos, ativos financeiros ou recursos econômicos ou financeiros ou outros serviços financeiros correlatos, direta ou indiretamente, em benefício de pessoas que perpetram, ou intentam perpetrar, facilitam ou participam da execução desses atos.

O mundo assistiu aos ataques amplamente divulgados pela mídia, com um ar de perplexidade e medo, já que o poderio incontestado dos Estados Unidos depois da Guerra Fria tornou arraigado o sentimento de invulnerabilidade do país à violência que crescia e se expandia em outras regiões.

Como bem menciona Rubens Barbosa (2002), o impacto do 11 de setembro sobre a psique americana foi descomunal, ao representar, na "descoberta" da vulnerabilidade, um choque nunca antes experimentado e a sensação de que o país nunca mais seria o mesmo. A rapidez e a dimensão da resposta aos ataques, considerados desde o início como "atos de guerra", dão a dimensão exata da comoção por eles provocada.

Devido à magnitude dos atentados de 11 de setembro e os notáveis impactos gerados ao redor do mundo, com a influência da superpotência americana. O terrorismo foi elevado à mais alta prioridade em sua política externa, influenciando os esforços internacionais em prol da coordenação em matéria de segurança tanto dos demais Estados, quanto da ONU. De forma a atuar incisivamente contra os grupos terroristas e os estados que os abrigam, a agenda da política global transfigurou-se de forma brusca, despertando os sentimentos de urgência, prevenção e combate ao terror.

Tanto é verdade, que a Resolução 1373, foi internalizada pela legislação brasileira de forma extremamente célere em relação às demais. Em menos de um mês, o Decreto que dispunha sobre a execução no território nacional da Resolução adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas pós 11 de setembro de 2001, estava em pleno vigor.

Na visão de Rubens Barbosa (2002), esses eventos alavancaram grandes mudanças na agenda brasileira, se por um lado, temas de grande relevância foram preteridos, por outro lado, o tópico segurança nacional ganhou demasiado destaque:

É preciso, apesar de tudo, considerar que, se o 11 de setembro pôs em segundo plano temas prioritários da agenda brasileira, também resgatou, na ênfase que trouxe para a temática de segurança, aspectos importantes de política externa que, se não ocupam a pauta diária dos noticiários, são de enorme importância para o país. O Brasil, país de extensas fronteiras terrestres, que divide com regiões conturbadas como a Amazônia colombiana, não pode se dar ao luxo de negligenciar sua segurança interna e externa.

Na agenda interna e externa, o tema da segurança passa a adquirir um peso maior do que no passado [...]. A questão da segurança preocupa e mobiliza cada vez mais a sociedade brasileira, atingida em seu cotidiano por ações violentas e criminosas que possuem uma dimensão internacional (tráfico de drogas, por exemplo)

O novo cenário criado pelos EUA de “luta do bem contra o mal” não deixará de representar um desafio político para o Brasil, a começar pela própria concepção de um arranjo dicotômico e perigoso como o da separação entre “amigos e inimigos” da grande potência. O Brasil certamente se alinha entre os primeiros, e está pronto a assumir sua parte de responsabilidade na adoção de medidas preventivas ao terrorismo.

[...]. Nenhum dos países da América do Sul, entre eles o Brasil, desempenha ou desempenhará papel preponderante nesse grande jogo de luta contra o terrorismo mundial. Eles podem, no entanto, ajudar nesse processo, contribuindo para o reforço de sua própria segurança, assegurando a estabilidade democrática na região e dando sua contribuição para o que se poderia chamar de um “programa global” de combate ao terrorismo (BARBOSA, R., 2002, p. 85).

Diante do contexto instaurado após o 11 de setembro e do pouco protagonismo brasileiro quanto ao terrorismo, o autor possuía uma visão de que o Brasil em nenhum momento futuro poderia desempenhar um papel preponderante na luta contra o terrorismo ou até mesmo, dificilmente, viria a ser alvo central de um ataque terrorista em escala global.

Sucedem que, cerca de 17 anos decorridos desde os atentados, em um mundo globalizado, “o terrorismo adquire novos contornos, desterritorializando-se, desvinculando-se até de qualquer identidade reconhecida e alargando o leque das vítimas potenciais a uma escala global” (SEIXAS, 2008, p. 14).

O que é novo atualmente é o fato dos avanços tecnológicos proporcionarem a indivíduos e grupos desviantes, poderes destrutivos que antes estavam reservados aos Estados. À vista disso, o terrorismo atinge novos meandros, tornam-se possíveis ataques cibernéticos capazes de desestabilizar o sistema econômico de um Estado ou até mesmo ataques aéreos a um território por via remota. Fato esse, torna inegável que o Brasil assim como outros países, tendem a buscar respostas às essas questões através do Direito Penal.

1.6 CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O TERRORISMO

A Convenção Interamericana contra o Terrorismo foi assinada em Barbados, no dia 3 de junho de 2002 pelos 30 países integrantes da Organização dos Estados Americanos (OEA). Foi idealizada com intuito de dotar o sistema interamericano de uma estrutura jurídico-institucional que orientasse ações concertadas no combate ao terrorismo.

Promulgada sob a forma de Decreto nº 5.639 de 26 de dezembro de 2005, teve o Brasil participando ativamente de sua elaboração. Nesse sentido, foram contempladas as expectativas nacionais quanto ao tema, especialmente no tocante à inclusão de dispositivos que deixam claro que a cooperação no combate ao terrorismo será realizada com pleno respeito ao direito nacional e internacional, aos direitos humanos e às instituições democráticas.

A Convenção Interamericana contra o Terrorismo teve por desígnio, “contribuir para o desenvolvimento progressivo e codificação do direito internacional, a coordenação de ações com entidades internacionais competentes na esfera de delitos transnacionais e o fortalecimento e estabelecimento de novas formas de cooperação regional contra o terrorismo” (BRASIL, 2002a).

Atendendo ao alcance das metas anteriormente citadas, o instrumento ajusta compromissos para os seus signatários no tocante à adoção de um regime jurídico e administrativo para prevenção, combate e erradicação do financiamento do terrorismo, logrando uma cooperação internacional eficaz.

A convenção anteviu o traslado de pessoas sob custódia, encontradas detidas ou cumprindo pena em um Estado Parte e cuja presença fosse solicitada no território de outro membro para fins de cooperação na investigação ou no processo de delitos estabelecidos nos instrumentos internacionais.

Em relação à inclusão do dispositivo sobre traslado de pessoas sob custódia, é de suma importância ressaltar a previsão constitucional que coíbe a extradição de brasileiro nato, salvo o naturalizado, nos casos delimitados pela lei, bem como veda a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião.

Assim como na Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, também foi delimitado a inaplicabilidade de caracterização de ato terrorista como delito político ou conexo. Determinando que não se poderá negar um pedido de extradição ou de assistência judiciária mútua por se relacionar com um delito político.

Nesse contexto, os signatários precisam tomar as medidas necessárias para assegurar que não se reconheça a condição de refugiado, e nem que se conceda asilo às pessoas com relação às quais hajam motivos fundados para considerar que cometeram algum dos delitos estabelecidos nos instrumentos internacionais relacionados ao terrorismo.

A convenção não definiu precisamente o crime de terrorismo, tendo em vista imensa dificuldade em tipificar o terrorismo, nomeadamente. Essa cautela se dá porque, embora o terrorismo seja um crime bastante reprovável, de proporções mortais, sendo considerado um dos maiores problemas atuais, o seu combate deve estar pautado pelo respeito aos princípios da Carta da ONU, bem como pelas regras dos Direitos Humanos.

Conforme fundamenta Suarez (2012, p. 390):

O conceito de terrorismo deve ser apreendido pelo ideário político brasileiro de maneira vinculada ao seu contexto político. De outra forma, o conceito pode apenas obscurecer o problema que o Brasil enfrenta em termos de segurança, que se traduz principalmente pelo crime organizado e pelo tráfico de entorpecentes e de armas. Entretanto, ao mesmo tempo, não se pode ignorar um fenômeno que não conhece fronteiras.

O terrorismo é um tipo de ação que vai contra as bases de sustentação da sociedade, minando e deteriorando os laços que as sustentam. O seu combate deve partir de uma compreensão contextual e deve ser levado adiante respeitando-se as demandas envolvidas em cada cenário político.

A própria definição guarda um estigma severo, que deve ser aplicado com toda cautela para não se incorrer no erro de criar um inimigo inexistente ou se tentar aplicar métodos que não serão eficientes por não captarem os fenômenos em questão de maneira adequada.

Mesmo diante à ausência de uma conceituação clara de terrorismo, haja vista o receio desta tipificação ser tão abrangente que classifique atos e grupos como terroristas injustamente, a presente convenção, foi um documento importante dada a natureza da percepção sobre o terrorismo que é apresentada.

Foram delineados vários delitos que poderiam ser tipificados como crime de terrorismo, como o apoderamento ilícito de aeronaves, o assassinato de pessoa que goze de

proteção internacional, a posse de material nuclear, o sequestro de navios, a tentativa de controle de plataformas de extração de petróleo e a colocação de bombas em locais públicos.

A Convenção Interamericana contra o Terrorismo ainda trouxe uma inovação importante ao prever o confisco de fundos e outros bens usados para a consecução de atos terroristas, dispositivo que inexistia à época no ordenamento jurídico brasileiro.

Noutro vértice, para a realidade brasileira, ante a inexistência de um tipo penal que definisse atos terroristas, e a divergência entre o STF em distinguir “delito político” de “terrorismo”, não havia um critério prático. Existia apenas fatores subjetivos da imaginação dos magistrados para pautar a interpretação desta convenção.

Consentâneo com o combate ao terrorismo, os instrumentos internacionais estabelecem, de forma geral e superficial, que o enfrentamento à essas questões, será realizada com pleno respeito ao direito nacional e internacional, aos direitos humanos, às instituições democráticas, e outros. Entretanto, nessa escalada da violência, o primeiro instituto a ser sacrificado são os direitos humanos, conforme enfatiza Macedo (2008, p. 142):

[...] o direito mais atingido de forma explícita foi o de asilo, reconhecido em diversos diplomas internacionais, como declara o artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; artigo XXVII da declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948; artigo 22 § 7º, do pacto de São José da Costa Rica; artigo 12, §3º, da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. No Brasil, a concessão de asilo político é preceito constitucional. Embora não exista um dever correlato por parte de um Estado em especial para a concessão do asilo, este constitui um direito e, portanto, a sua restrição de vir acompanhada de maiores cuidados. Segundo alguns autores, direitos humanos podem ser limitados somente por outros direitos humanos (DWORKIN, 1977, p. 194). No caso, o direito foi restringido por uma medida de perseguição penal.

Outrossim na presença de inumeráveis divergências que a temática proporciona, o Estado brasileiro não se manteve indiferente aos diversos instrumentos internacionais relativos ao terrorismo, ratificando uma boa parcela destes. Com o intento de mostrar-se capaz em conciliar o nosso ordenamento jurídico com o combate à escalada gradativa do terror, contudo, evitando pôr em risco os valores democráticos e constitucionais da República.

Em reação aos seguidos atentados perpetrados contra as populações de várias nações, e em consonância com a preocupação expressa dos organismos internacionais em convenções e recomendações sobre o tema, os ordenamentos jurídicos internos de inúmeros países têm produzido normas jurídicas e orientações administrativas no sentido de combater o terrorismo.

Resta o questionamento se os valores e garantias assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro foram resguardados no momento da elaboração da Lei Antiterrorismo. Ademais, importa analisar o contexto social-político na qual a lei se originou, o que passa a ser apreciado a posteriori.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CONCEPÇÃO DA LEI ANTITERRORISMO

2.1 ORIGEM DA LEGISLAÇÃO ELABORADA PARA O ENFRENTAMENTO DO TERRORISMO

A Lei Antiterrorismo é a denominação dada à Lei ordinária nº 13.260, de 16 de março de 2016, que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal.⁸ Disciplinando sobre o terrorismo, acerca das disposições investigatórias, processuais e punitivas para crimes de natureza terrorista no território nacional.

Em tese, a sua elaboração estaria fortemente adstrita ao que já havia sendo debatido internacionalmente. Com destaque, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo realizada em 2002, idealizada com intuito de dotar o sistema interamericano de uma estrutura orientada no combate ao terrorismo. Esse instrumento estipulou que cada país signatário, se obrigaria a estabelecer um regime jurídico e administrativo para prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo.

Apesar disso, a iniciativa do projeto da Lei Antiterrorismo (PL nº 2016/2015) emanou da Presidência da República. Apresentado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, no dia 18 de junho de 2015, foi requerida a tramitação em regime de urgência, nos termos do art. 64, §1º, da Constituição Federal.⁹

Adotar este regime de tramitação implica na dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, com o intuito de ser analisada de forma mais célere pelos deputados. A título de exemplificação, limita o período de apreciação da matéria pelas comissões, e ainda, durante a discussão e no encaminhamento da votação da proposição, só o autor, o relator e deputados inscritos poderão fazer uso da palavra. Ressaltando que o prazo é reduzido à metade em comparação aos prazos previstos para matérias de tramitação normal.

⁸ Art. 5º, XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem. (BRASIL, 1988).

⁹ Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. (BRASIL, 1988).

Tendo em vista as restrições advindas da escolha do trâmite de urgência, em especial, a limitação dos debates acerca de uma matéria tão complexa e relevante como a do terrorismo. O que justificaria essa solicitação, feita pela Presidente Dilma Rousseff, para deliberação deste projeto em específico?

Consistia em uma proposição que alterava a Lei nº 12.850/13 (Lei das Organizações Criminosas), e a Lei nº 10.446/02, sendo que esta, trata-se sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme.

Basicamente, buscava-se alterar as legislações supracitadas para dispor sobre as organizações terroristas. A argumentação utilizada no projeto encaminhado ao legislativo para embasar as mudanças propostas foi a seguinte:

As organizações terroristas caracterizaram-se nos últimos anos em uma das maiores ameaças para os direitos humanos e o fortalecimento da democracia. Atentados em grande escala, praticados por grupos bem treinados, ou mesmo atos individuais, exercidos por pessoas sem qualquer ligação com um determinado grupo, aterrorizaram populações inteiras ou determinadas minorias.

Diante desse cenário, como um dos principais atores econômicos e políticos das relações internacionais, o Brasil deve estar atento aos fatos ocorridos no exterior, em que pese nunca ter sofrido nenhum ato em seu território.

Dessa forma, apresentamos um projeto que busca acolher na sua redação os principais debates mundiais e nacionais sobre o tema, respeitando sempre os direitos e garantias fundamentais, com o fim de criar uma lei que proteja o indivíduo, a sociedade como um todo, bem como seus diversos segmentos, sejam eles social, racial, religioso, ideológico, político ou de gênero (BRASIL, 2015c).

2.1.1 Convenção de Palermo e o Crime Organizado Transnacional

Para compreender as alterações propostas à Lei das Organizações Criminosas, faz-se necessário revolver à sua origem. A Convenção de Palermo é a famigerada denominação pela qual ficou conhecida a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, realizada em Nova York, em meados de novembro do ano 2000.

O Brasil participou efetivamente nas negociações da convenção e de seus protocolos, cujos objetivos se coadunam com os esforços do Governo em se combater o crime organizado. Nesse sentido, foi elaborado um extensivo instrumento jurídico internacional, com o desígnio de favorecer a promoção de uma eficiente colaboração internacional nessa

área. Passou a ser incorporado na legislação brasileira através do Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.

Assim como nos instrumentos internacionais que permeiam sobre o terrorismo, é possível afirmar que a principal dificuldade na elaboração das normas da Convenção de Palermo, também foi no tocante à definição do tipo penal, concorde acrescenta Sandroni (2007, p. 10):

Alguns representantes acreditavam que a sua conceitualização não era um elemento crucial da convenção e que não haveria necessidade de se definir; ou que o crime organizado estava em constante mutação, por isso, a sua definição aplicaria na não eficácia dos instrumentos estabelecidos na convenção. Por outro lado, acreditava-se que a ausência de uma definição poderia refletir num descaso da organização perante a sociedade internacional, já que diversos países tinham problemas em suas respectivas legislações quanto a definição do crime organizado. Para solucionar tais divergências, os delegados presentes naquele encontro concordaram em focar os elementos inerentes ao crime organizado como maneira de melhor defini-lo. Os elementos identificados, incluídos em algumas formas de organização seriam: a continuidade; o uso da intimidação e violência; a sua estrutura hierárquica, com divisão de trabalho; o objetivo visando o lucro; e por fim, a sua influência na sociedade, na mídia e nas estruturas políticas.

Conforme coaduna Rodrigo Gomes (2009), foi o ato normativo internacional mais abrangente no combate ao crime organizado transnacional, pois prevê medidas e técnicas especiais de investigação na prevenção, controle e combate à criminalidade organizada. Similarmente, aborda os tipos penais de corrupção, lavagem de dinheiro e obstrução de justiça, traz as recomendações gerais, cooperação jurídica internacional, confisco de bens, treinamento e investigação.

2.1.2 Projeto para alterar a Lei das Organizações Criminosas e a Lei de Infrações Penais de Repercussão Internacional

A Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, definiu a conceituação de Organização Criminosa. A mesma, já havia sido citada em outras legislações, porém de forma vaga e indefinida, contrariando dessa forma, o princípio da legalidade. Visto isso, uma definição com base na lei foi importante para trazer segurança jurídica.

Contudo, a definição trazida pela legislação brasileira, diverge com o que foi proposto originariamente pela Convenção de Palermo. Essa divergência baseia-se no número de

pessoas que associadas formariam um grupo criminoso e em relação ao quantum da pena máxima aplicada para a infração penal. Conforme pontua Cancelli (2016, p. 2):

[...]. Sendo assim, o que é Organização Criminosa para a Convenção de Palermo, como no caso de três pessoas associando-se para cometer infração penal cuja pena máxima aplicada a eles seria de 4 (quatro) anos, não é para a Lei nº 12.850 de 2013, onde seria preciso a participação de no mínimo quatro pessoas e a pena máxima cominada a infração penal por eles praticada deveria ser superior a 4 (quatro) anos.

Cancelli (2016) ainda reitera que muito embora as diferenças pareçam singelas, na prática têm grande implicação. Considerando a cooperação entre os países, a existência de divergências quanto a definição de organização criminosa pode impossibilitar ajuda mútua. Pois haverá casos em que, enquanto para outro país, os suspeitos se enquadrem como grupo criminoso, para o Brasil não será.

Tendo em vista que a importância da Convenção de Palermo era padronizar as normas jurídicas referentes aos crimes transnacionais, além da divergência conceitual apontada, outro grande problema era em relação aos crimes oriundos de organizações terroristas.

O terrorismo já era visto comumente como um crime, entretanto, não era tipificado à luz do princípio da legalidade estrita e do princípio da anterioridade. Consoante de garantias constitucionais, estipula-se que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

Apesar disso, o Projeto de Lei (PL nº 2016/2015) encaminhado pelo Poder Executivo não tratou em conceitualizar o terrorismo. Pretendeu tão somente alterar a Lei nº 12.850/13 para incluir a sua aplicabilidade às organizações terroristas. Isto porque consentiria uma aplicação imediata de instrumentos de investigações previstas ali, como a colaboração premiada, agente infiltrado e ação controlada.

Consoante com o Projeto de Lei, delineou-se como sendo organizações terroristas aquelas:

[...] cujos atos preparatórios ou executórios ocorram por razões de ideologia, política, xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou gênero. Que tenham por finalidade provocar o terror, expondo a perigo a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública ou a paz pública ou coagindo autoridades a fazer ou deixar de fazer algo (BRASIL, 2015c).

Com isso, o objetivo seria a caracterização da organização terrorista a partir de três elementos: o fundamento da ação, a forma praticada e o fim desejado pelo agente. Dessa forma, conseguiriam afastar qualquer interpretação extensiva que pudesse enquadrar como ação terrorista condutas que não tinham esse perfil.

Inclusive, o Projeto de Lei dispôs sobre a questão do indivíduo que pratica o delito sem qualquer conexão direta e formal com uma organização terrorista, conhecidamente como *lobo solitário*, bem como a conduta de aliciamento e financiamento para a prática de atos de terrorismo:

[...]. Também abordamos a questão do indivíduo que pratica o delito sem qualquer conexão com uma organização, o chamado “lobo solitário”. Trata-se de uma causa de aumento genérica, que aumenta a pena de um terço até o dobro de qualquer crime praticado contra a pessoa, patrimônio, incolumidade ou paz pública, desde que o fundamento, fim e meio utilizados sejam aqueles previstos na nova redação do § 2º do art. 1º. Serão também previstas causas de aumento específicas, para quando os delitos atingirem determinadas instalações ou forem praticados com armas de destruição em massa

Buscamos também tipificar as condutas daquele que alicia pessoas para praticar atos terroristas no Brasil ou fora dele, bem como daquele que recebe treinamento para praticar atos de terrorismo no exterior, indo ao encontro das últimas ações ocorridas ao redor do mundo.

Outrossim, tipifica-se a conduta de financiamento ao terrorismo, seja daquele que o faz para uma ação determinada seja daquele que financia uma pessoa ou grupo de forma genérica, sem esperar que ele realize de imediato uma ação, mas que saiba que essas condutas são por eles corriqueiramente praticadas, cumprindo com isso diversos acordos internacionais firmados pelo Brasil, principalmente em relação a organismos como o do Grupo de Ação Financeira (GAFI), entidade intergovernamental criada em 1989, que tem a função de definir padrões e implementar as medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo e o financiamento da proliferação e outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional relacionadas a esses crimes (BRASIL, 2015c).

Da mesma maneira que alterou a Lei nº 10.446 de 8 de maio de 2002, apenas para incluir a possibilidade do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça proceder às investigações das práticas criminosas de organizações terroristas. Uma vez que as condutas tipificadas têm efeito para além das fronteiras de um Estado, repercutindo até mesmo fora do país, nos moldes do art. 144, § 1º, inciso I, da Constituição Federal.¹⁰

¹⁰ Art. 144, § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

Importa evidenciar a inclusão no PL nº 2016/2015 de uma causa excludente de tipicidade à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais ou sindicais. Sendo elas movidas por propósitos sociais ou reivindicatórios, que visam a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais.

2.2 A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO NA CONCEPÇÃO DA LEI ANTITERRORISMO

Ultrapassado esse momento de compreensão sobre os objetivos do Projeto de Lei do Executivo e o que se buscava alterar, é de extrema importância ressaltar o contexto político-social no qual estava inserido o país.

Preliminarmente, de acordo com Lasmar (2015), o Brasil não é um país frequentemente associado às discussões acerca do terrorismo, nem tampouco ameaçado concretamente por algum grupo terrorista internacional:

[...]. Não obstante grande parte da esparsa literatura existente sobre o assunto se referir aos movimentos de guerrilha de esquerda durante as décadas de 1960 e 1970, o atual caso brasileiro é um interessante, mas pouco explorado, objeto de pesquisa para os estudos de terrorismo e violência política. A combinação de um forte desejo de criminalizar o terrorismo combinado com a presença de ex-participantes de movimentos de esquerda que se utilizaram da violência política no governo, adicionados a uma pesada estrutura jurídica e burocrática, uma grande fragilidade institucional, além da persistência de movimentos sociais e sérias questões ligadas ao crime organizado – para não mencionar sua posição como acolhedor de grandes eventos como as Olimpíadas.

[...] o Brasil é um país orgulhoso do pacifismo de sua política externa e, embora enfrente internamente alguns problemas sérios relacionados ao crime organizado, não foi palco de nenhum ataque terrorista de destaque nos últimos 30 anos. De fato, até 2011, o Brasil se encontrava no nível mais baixo do Índice Global de Terrorismo (IEP 2012, p. 5) e, apesar de o índice de 2014 registrar alguns casos, o Brasil ainda se situa no nível mais baixo de impacto do terrorismo (IEP, 2014 *apud* LASMAR, 2015, p. 48).

Lasmar (2015) ainda salienta o fato de que o país se encontra, até o momento, livre de ataques terroristas feitos por grupos internacionais. Não obstante, isso não quer dizer que estejamos livres da presença de indivíduos ligados a grupos terroristas internacionais e muito menos isentos da possibilidade de nos tornar vítimas de ataques futuros.

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; (BRASIL, 1988).

Diante dessa realidade, e fortemente influenciado pelos organismos internacionais pós atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, muitos projetos de lei acerca do terrorismo começaram a tramitar no Congresso Nacional.

Insta relevar que os projetos anteriores a 2001 enfatizavam a necessidade de substituir a legislação herdada do período da ditadura militar. Mais especificamente a Lei de Segurança Nacional, que se mostrava, “a partir da redemocratização do país, um esqueleto incômodo, ainda oficialmente em vigor, mas, na prática, uma lembrança viva do período da ditadura que poucos consideravam aplicável na nova ordem constitucional” (FRANCE, 2017, p. 150).

Em um mapeamento de iniciativas legislativas realizado pelo France (2017) em sua dissertação de mestrado, foi desempenhada uma busca nos sistemas legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal utilizando como palavra-chave “terrorismo” e “terrorista”, com objetivo de encontrar todas as proposições que tratassem do tema antes da elaboração da Lei Antiterrorismo.

Foi verificado que se chegou ao número de 23 proposições em trâmite ou arquivadas na Câmara dos Deputados e 8 proposições em trâmite no Senado Federal. De acordo com France (2017), ainda que a amostra fosse pequena, a análise dos autores dessas proposições evidenciava que os partidos de direita são os mais preocupados com a tipificação do terrorismo.

Segundo aponta France (2017, p. 155):

Em múltiplas instâncias notou-se a resistência à norma internacional. Sua utilidade foi questionada sob o argumento de que o país já teria normas que criminalizassem todas as condutas ou de que bastaria que se criminalizasse o financiamento do terrorismo. Sua aplicabilidade foi posta em dúvida com base no histórico brasileiro de não ter sido alvo de grupos terroristas internacionais.

Ademais, existia um grande temor de que essas normas colocassem em risco os movimentos sociais, as manifestações reivindicatórias e, em última instância, a liberdade de expressão. Esses fatores representaram um forte obstáculo ao trâmite desses projetos, tendo em vista que inúmeras proposições jamais entraram em discussão nos plenários da Câmara ou do Senado.

2.2.1 Relação entre o Brasil e o Grupo de Ação Financeira

Conforme coaduna France (2017), um passo essencial à compreensão do desencadeamento desse processo legislativo que culminou na Lei Antiterrorismo, é analisar a relação entre o Brasil e o Grupo de Ação Financeira (GAFI). Esse Grupo foi criado em 1989 com objetivo de definir padrões e implementar medidas legais para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, entre outras práticas delituosas.

O Brasil se tornou membro efetivo do GAFI em 2000. A adesão brasileira, assim como a de México e Argentina, representou um *turning point* para aquele organismo: até aquele momento, países desenvolvidos eram maioria absoluta entre os membros do GAFI, concentrados no eixo América do Norte-Europa.

[...] o GAFI sempre teve a pretensão de que suas normas tivessem alcance global. Não se pretendia, no entanto, ampliar o rol de membros irrestritamente, por temor que isso viesse a prejudicar o processo de tomada de decisão. A celeridade, a flexibilidade e a uniformidade do rol de membros eram elementos que favoreciam o GAFI, em comparação com outros fóruns internacionais. O meio-termo encontrado foi aceitar a adesão de “países estrategicamente importantes” que teriam como obrigação promover as normas do GAFI em suas respectivas regiões pela criação de um grupo regional semelhante ao GAFI. Decidiu-se, inclusive, que o GAFI teria um papel proativo no convite dos Estados que se qualificassem de acordo com estes critérios. Deveriam, todavia, cumprir um conjunto de condições para se tornar membros efetivos daquele organismo.

Apesar das referências a um “processo de adesão”, deve-se lembrar que o GAFI não é uma organização internacional tradicional. Dessa maneira, a adesão ao GAFI não demanda a assinatura de um tratado internacional, tampouco a ratificação de instrumento legal. O Congresso Nacional, portanto, não teve qualquer participação no processo a partir do qual o Brasil se tornou membro do GAFI (FRANCE, 2017, p.156).

Tendo aderido ao GAFI, o Brasil passaria por rodadas de avaliações, uma vez que para tornar-se um membro efetivo, precisaria cumprir algumas recomendações estabelecidas. A avaliação realizada em 2010 foi mais complexa em relação às anteriores, tendo em vista o aumento exponencial das recomendações elaboradas por aquela organização internacional. De pronto, notou-se que o Brasil:

[...] não havia criminalizado o financiamento do terrorismo de maneira consistente com a Recomendação Especial 2, o que prejudicava de maneira considerável sua capacidade de investigar e processar casos de financiamento de terrorismo. Prejudicava também sua capacidade de tomar medidas cautelares, confiscar bens e providenciar cooperação internacional (extradição) nesses casos (GAFI, 2010 *apud* FRANCE, 2017 p. 162).

Existia uma necessidade de se ampliar a definição de financiamento de terrorismo, objetivando expandir também o escopo de condutas consideradas como crimes antecedentes à lavagem de dinheiro. Ademais, outra deficiência suscitada, consistia na ausência de previsão legal para que as condutas criminosas auxiliares (facilitação, atos preparatórios, incitação, tentativa) fossem aplicadas ao financiamento do terrorismo.

Em se tratando de normas internacionais, ressalta-se que a prática adotada pelo Brasil, estabelecida em 1960, era a de internalizar resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) por meio de decretos executivos do Presidente da República.

Consoante aponta France (2017), as principais resoluções referentes ao terrorismo, passaram por esse procedimento que, todavia, apresenta utilidade prática mínima. Considerando-se que, muitas das obrigações impostas por aquelas resoluções não se referem à matéria de competência privativa do Presidente, faz-se necessária outra espécie legislativa e participação do Congresso Nacional.

Exemplo disso é a Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que exige que Estados criminalizem o financiamento do terrorismo, algo que só poderia ser efetivamente realizado, no Brasil, por meio de legislação ordinária.

De fato, nota-se que, apesar da miríade de normas veiculadas por instrumentos excepcionais (Recomendações do GAFI, Resoluções do CSNU) determinando a criminalização de determinadas condutas, uma limitação – o Princípio da Legalidade – se manteve firme: “não há crime sem lei anterior que o defina” (art. 1º, Código Penal).

Impõe-se, portanto, a necessidade de uma lei ordinária, passando por todo o processo legislativo previsto na Constituição, para que seja criado novo tipo penal (FRANCE, 2017, p. 161).

Seria justamente a questão da criminalização do financiamento do terrorismo, o ponto que desencadearia a aplicação de pressão pelo Grupo de Ação Financeira às autoridades brasileiras nos anos seguintes.

2.2.2 Jornadas de Junho e as novas ondas de protestos no Brasil

Os protestos no país em 2013, também intitulados como Jornadas de Junho, consistiram em um grande número de manifestações populares. Inicialmente surgiram para contestar os aumentos nas tarifas de transporte público nas principais capitais. Teve origem em São Paulo, no dia 2 de junho de 2013, quando as tarifas de ônibus, trens urbanos e metrô

foram reajustadas com o aumento em 0,20 centavos. Desencadeando assim, inúmeros protestos convocados através das redes sociais pelo Movimento Passe Livre.

Inicialmente, o discurso da grande mídia era em criticar veementemente os protestos. Os manifestantes eram usualmente acusados de vandalizar vias das cidades e “aterrorizar a população”. Além de considerar moderada a reação da Polícia Militar, cobrando ainda mais rigor na repressão policial.

No terceiro dia de protesto contra o aumento da tarifa dos transportes coletivos, os baderneiros que o promovem ultrapassaram, ontem, todos os limites e, daqui para a frente, ou as autoridades determinam que a polícia aja com maior rigor do que vem fazendo ou a capital paulista ficará entregue à desordem, o que é inaceitável. Durante seis horas, numa movimentação que começou na Avenida Paulista, passou pelo centro - em especial pela Praça da Sé e o Parque Dom Pedro - e a ela voltou, os manifestantes interromperam a circulação, paralisaram vasta área da cidade e aterrorizaram a população (ESTADÃO, 2013).

Após a ação truculenta da polícia durante um dos atos, no dia 13 de junho de 2013, situação em que houve uma excessiva represália policial na capital paulista, responsável por deixar muitos feridos, incluindo vários jornalistas e transeuntes. A mídia passou a enxergar os manifestantes de forma distinta e o discurso se modificou radicalmente. Agora era conveniente criticar a postura policial e atribuir legitimidade às manifestações.

Neste protesto, além dos jornalistas e manifestantes feridos, houve mais de trezentas pessoas apreendidas, sendo que mais de cem delas, foram detidas apenas para averiguação. Essa é uma prática comum em ditaduras, visto que não há flagrante, e nesse caso em específico, muitas pessoas foram detidas por portarem vinagre, uma substância legalmente permitida no Brasil.

A proliferação de manifestações em nossas ruas evidenciou como a polícia ainda está despreparada para lidar com situações assim. Na quinta passada, os soldados chegaram a deter várias pessoas que apenas carregavam vinagre (antídoto contra as bombas de efeito moral) e distribuíram tiros de balas de borracha para evitar que parassem novamente a Avenida Paulista. O número de feridos chegou então a cerca de oitenta nas contas do Movimento Passe Livre, incluindo jornalistas que estavam trabalhando no local. Seis repórteres da Folha de S.Paulo acabaram atingidos, entre os quais dois com tiros de balas de borracha no rosto (BATISTA JR., 2013).

“A princípio, restrito a poucos milhares de participantes, os atos pela redução das passagens nos transportes públicos ganharam grande apoio popular em meados de junho, em

especial após a forte repressão policial contra os manifestantes, cujo ápice se deu no protesto do dia 13 de junho em São Paulo” (GUEDES, 2015, p.190).

Nesse momento, o repúdio à repressão legitimada pelo Estado, por um lado, e a solidariedade à liberdade de expressão da cidadania, por outro, “formaram o mote para a ampliação das manifestações em todo o país. O direito ao exercício da cidadania, da voz e da opinião pública a partir do povo propriamente dito era o que estava em jogo” (SCHERER-WARREN, 2014, p. 419).

Depois desse fato, sobreveio uma difusão exponencial do número de participantes nas manifestações. A revolta com a ação policial, além da repentina mudança comportamental da mídia, deu o fôlego que os protestos precisavam para ganhar o país, ao mesmo tempo em que foi responsável pela pulverização das reivindicações.

Conforme ganharam corpo e adeptos, as mobilizações adquiriram inúmeras pautas distintas, conquistaram os diversos nichos sociais, e de forma geral, revelaram uma enorme insatisfação com a classe política brasileira.

Junho de 2013 foi uma ruptura na história do Brasil, já que representou as maiores mobilizações no país desde as manifestações pelo impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello em 1992, e obteve um grande apoio da população no geral. Evidenciado através de uma pesquisa do Ibope em agosto do corrente ano, feita a pedido da Ordem dos Advogados do Brasil, demonstrando que 84% dos brasileiros eram favoráveis às manifestações, que motivaram o início da discussão da reforma política no País.

Em seu ápice, milhões de brasileiros estavam nas ruas protestando não apenas pela redução das tarifas e pela violência policial, mas também por uma grande variedade de temas como os gastos públicos em grandes eventos esportivos internacionais, a má qualidade dos serviços públicos e a indignação com a corrupção política em geral (GUEDES, 2015, p.190).

Uma grande característica que marcou as jornadas de junho, foi justamente a ausência de lideranças oficiais e de pautas específicas de reivindicações, o que tornou mais complexa a negociação com o setor público. Conforme pontua Scherer-Warren (2014), a consequência disso, reverberou em um sentimento que se transformou numa articulação discursiva excessivamente genérica, estimulada através de um discurso mediático de longo alcance, mas de pouco aprofundamento.

O resultado foi o aumento exponencial do número de participantes e a multiplicação, em vários territórios urbanos, de manifestações autônomas, expressando solidariedades, mas também, frequentemente, antagonismos verbais e, às vezes, físicos entre subgrupos, devido à expressão de alinhamentos políticos e (ou) partidários em disputa.

[...]. Em relação ao sistema político-partidário, as manifestações também expressaram antagonismos na política, desde a opção por siglas partidárias até à intolerância em relação a sua presença na praça pública. Assim sendo, as expressões estéticas e verbais foram de partidarismo, apartidarismo e antipartidarismo, cujas explicitações se reproduziram nas redes sociais, demonstrando, frequentemente, intolerâncias recíprocas (SCHERER-WARREN, 2014, p. 419).

Para Scherer-Warren (2014), outro antagonismo evidenciado foi a dupla forma de atuação política nas manifestações. Havia grupos que optaram pelo uso da violência física e outros que defendiam manifestações simbólicas, mas sem violência.

2.2.3 Eclosão da tática *black bloc* como forma de protesto

A tática de protesto *black bloc* – expressão lançada pela polícia alemã – surgiu nos anos 1980 no âmbito dos movimentos de contracultura, e em defesa dos *squats* (ocupações) e das universidades contra a ação da polícia e os ataques de grupos nazistas e fascistas.

Não se trata de um movimento ideológico, mas uma organização estratégica que alguns ativistas optam por adotar. Eles são denominados *black blocs* dado que, nas manifestações caracterizam-se em conjunto, apenas como um único e imenso bloco de pessoas mascaradas vestidas de preto que se colocam entre a polícia e o restante dos manifestantes.

E foi valendo-se da onda de manifestações das Jornadas de Junho de 2013, que diversos grupos utilizaram essa tática de protesto para colocar em prática o método que denominam: ação direta. Consiste em atacar e depredar símbolos do poder e do capitalismo, sob a justificativa de ser uma forma eficaz de serem ouvidos. Consideram também como um meio de denunciar a violência do Estado contra setores marginalizados da sociedade.

Para Ludd (2002) uma das características dos *black blocs* é sua forma horizontal, não hierárquica, e própria para evitar a lentidão de uma gestão centralizada. Não existe chefe e nem verdadeiro plano unitário, mas sim indivíduos que constituem pequenos grupos de afinidades independentes uns dos outros. Esse modo de funcionamento permite uma relativa

autonomia, tomadas de decisão bem mais rápidas e igualitárias. Desse jeito, as mudanças e as evoluções instantâneas facilmente desorientam a polícia.

A tática Black Blocs, em suma, estabelece a criação de uma linha de frente nos movimentos de massas com pessoas vestidas de forma padronizadas (sempre preto e com rosto coberto). O bloco é responsável pela defesa dos demais manifestantes contra a violência direta e coercitiva do Estado, representada pela polícia. Para tanto, estudam e elaboram guias de desobediência civil, táticas de formação, primeiros socorros, legislação e medidas de segurança. Além dessa função de resistência, os Black Blocs realizam ataques diretos contra símbolos do sistema capitalista, particularmente propriedade privada representativa do sistema financeiro global. Os atos de ação direta com uso da violência direta são chamados por eles de performance (MORAES; VIEIRA, 2017, p. 180-181).

Conforme assinala Scherer-Warren (2014), esses grupos pretendem ser uma tática de ação, por meio de uma forma estética de protesto político, a fim de promover um espetáculo midiático. E, ao centrar-se preferencialmente na transmissão dessa forma de manifestações, a mídia promoveu o espetáculo.

A grande mídia teve um papel bastante ambíguo nas manifestações de 2013. Habituada a, historicamente, criminalizar os movimentos sociais, o que vinha ocorrendo desde a ditadura até recentemente, de acordo com algumas pesquisas das ciências sociais, ela dispensou um tratamento inicial adverso às recentes manifestações e aos manifestantes, após um deslumbre em relação às vozes da rua e, finalmente, uma atitude que revela não saber claramente como agir em relação à criminalização ou não dos manifestantes, como no caso do Black Bloc (SCHERER-WARREN, 2014, p. 420).

O processo difundido da aceitação das manifestações de rua, de certo modo impôs um padrão que deveria ser seguido. Para que os protestos pudessem ser considerados legítimos, deviam ser pacíficos, organizados, com cartazes primorosos e em perfeito acordo com as leis.

De acordo com um membro adepto da tática *black bloc*, a possibilidade do fortalecimento da ideia de que essa forma “pacífica”, seja vista como o único meio possível ou legítimo de protestar, gera preocupação:

Ele afirma que não entende como sendo violenta a ação Black Bloc de quebrar uma vidraça ou se defender de uma ação policial excessiva. “A violência é um conceito bastante subjetivo. Por isso, não dá pra taxar qualquer ato como violento, é preciso contextualizá-lo, entender as motivações por trás de cada gesto”, avalia.

“Só com faixas e cartazes a tarifa não teria caído”, atesta. “Quem tem o poder político nas mãos só cede a uma reivindicação pelo medo, por sentir que as coisas podem sair da rotina, de que ele pode perder o controle do Estado”, sentencia (MONTEIRO, 2013).

A adoção dessa tática de protesto passou a ser frequente ao longo das manifestações. E mesmo sendo utilizada por grupos minoritários, ainda assim, foi responsável por propiciar um grande impacto no rumo das Jornadas de Junho. Impacto este justificado pela inibição de outros grupos de manifestantes contrários às práticas desse tipo de protesto, fazendo com que as manifestações fossem esvaziadas e o foco do protesto se perdesse.

Apesar de ser uma estratégia de manifestação urbana bastante difundida ao redor do mundo, apenas ganhou notoriedade e gerou opiniões dentro da sociedade brasileira, a partir dos protestos de junho de 2013. A atuação dos *black blocs* entrou no centro do debate político nacional. “Parte das análises e opiniões classificam as suas ações como ‘vandalismo’ ou ‘violência gratuita’, e também são recorrentes as críticas ao anonimato produzido pelas máscaras ou panos cobrindo a face dos adeptos (MONTEIRO, 2013).

A partir do artigo científico elaborado por Costa e Junqueira (2018), buscou-se apresentar as representações dos policiais militares da Tropa de Choque do Goiás acerca dos *black blocs*. Fica evidente a falta de conhecimento teórico sobre o assunto, sendo que, a maior parte das informações propagadas pelos policiais são oriundas de notícias e reportagens da mídia, decorrentes de seus aparecimentos nos protestos sociais no ano de 2013 e 2014:

[...]. Nos eventos, principalmente de 2013, a gente teve uma modalidade diferente, que eram os *black blocs* né. Então o indivíduo que vai para uma manifestação, com o rosto coberto, com mochila com coquetel molotov, com estilingue, bola de gude, batata com prego, esse indivíduo, ele já vai para uma manifestação com uma intenção diferente daquele da manifestação, manifestando o direito que ele crê que tem. Então esse tipo de indivíduo, é ele... recebe um tratamento diferente, ele está ali usando do anonimato do... número de pessoas para cometer delitos, né. Então esse indivíduo ele... precisa de uma resposta diferenciada (Entrevista nº 9).

[...] tem grupos que eles são organizados, provocadores, radicais e agressivos, mas são grupos que eles não têm ali um interesse propriamente de manifestar exigindo algum direito. [...]

[...]. *Black blocs* é um grupo...vamos dizer assim, é como se dizia antigamente, é subversivo, porquê? Eles usam de meios da internet que hoje é disponível, de táticas militares, como se fosse uma milícia, porque eles usam da internet para descobrir como que a tropa de choque age. [...]. Nem considero *black blocs*, na minha opinião, como um movimento, como uma organização, aqueles são vândalos, são pessoas que estão a fim de provocar o caos mesmo, o tumulto, descumprir a lei, que se infiltram em algum movimento pacífico, e aí o que gera todo o problema (Entrevista nº 3) (COSTA; JUNQUEIRA, 2018, p. 33-35).

Conforme estabelece Costa e Junqueira (2018), no geral, a partir das representações dos policiais militares entrevistados, influenciados fortemente pela mídia, é possível observar uma estereotipação dos *black blocs*. São identificados como um grupo específico, reconhecem a agressividade, o desrespeito às leis, utilizam do anonimato da máscara ou do rosto coberto para provocar danos com o uso regular da violência como característica principal. Ademais, estabelece que esse movimento não cabe dentro do ordenamento jurídico brasileiro, deixando de ser o manifestante pacífico ideal para tornar-se um “vândalo”.

As consequências advindas da utilização da tática black bloc em manifestações são as seguintes: legitimidade questionada, são rotulados genericamente como vândalos, pessoas violentas (que é a imagem social disseminada pela mídia e outras instituições) e posição de maior rigor quanto ao aparato estatal. Reacendendo-se dessa forma, as discussões que permeiam a criminalização dos movimentos sociais.

2.2.3.1 O temor da criminalização dos movimentos sociais e reivindicatórios

De acordo com Volanin (2008), os movimentos sociais no país sempre foram alvos dos meios de comunicação de massa. Sob o domínio das classes dominantes, transmitem com sua força de opressão ideológica à sociedade, que as organizações sociais são movimentos que desagregam o sistema social, político e econômico do país.

A criminalização dos movimentos sociais na mídia é histórica. A manchete estampada na Folha da Manhã de 26 de novembro de 1935 referindo-se a Intentona Comunista “Pernambuco e Rio Grande do Norte agitados por um movimento subversivo de caráter extremista” já indicava um processo de lutas sociais e conflitos políticos e ideológicos entre organizações de grupos sociais oprimidos e os sistemas dominantes, detentores dos meios de comunicação. A Revista Veja de 26 de junho de 1985 traz em uma de suas manchetes “Férias ameaçadas – a super greve nas escolas altera calendário”, apresentando negativamente a greve de professores para a população, omitindo, no entanto, dados fundamentais que os levaram a greve, como a desvalorização salarial do professor, o desgaste humano devido a quantidade de atividades que o professor se vê na contingência de realizar e afetivo, entre outros. Notícias, transmitidas em um período correspondente a cinquenta anos de diferença entre uma e outra, mostra o mesmo objetivo dos de muitos órgãos de comunicação: criminalizar os movimentos sociais ou manifestações populares que vão aquém dos interesses de grupos que detém a concentração do poder e dos veículos de comunicação (VOLANIN, 2008, p. 2).

Em consonância com Vânio Silva e Teixeira (2016), enquanto processo de constituição de uma sociedade democrática, a participação popular por meio de suas manifestações é um fato legítimo e inquestionável. Não há como pensar uma sociedade livre sem manifestações.

Criminalizar os movimentos sociais é uma forma do poder estatal de pretender obediência dos cidadãos por força de sanções. É fato que o Estado detém o monopólio do poder coercitivo, e o usa em defesa do antagonismo das ideias e da concorrência dos interesses, mas esse poder só deve ser usado em última instância (como extrema ratio).

Criminalizar os movimentos sociais seria passarmos do estado social ao estado penal, por meio de legislações que nada mais expressam do que o desejo de vingança orquestrado pelo velho discurso da “lei e da ordem” (SILVA, V.; TEIXEIRA, 2016, p. 76).

Conforme pontua Volanin (2008), os movimentos de organização popular têm sido considerados, como elementos e meios de inovações e transformações sociais de suma importância. Por outro lado, sua criminalização torna-se uma arma manipulada por poderosos agentes da sociedade e do estado, principalmente através do uso da mídia.

Dentro da nossa contextualização, em dado momento a mídia das massas tratou em focar nos atos de violência e depredações realizados por pequenos grupos *black blocs*. Foi o caso da manifestação do Grito dos Excluídos, realizada no dia 7 de setembro 2013:

Essa foi uma manifestação histórica das redes do chamado Movimento Popular no Brasil. Em 2013, esse movimento entrou no espírito das manifestações mais desterritorializadas e se organizou nas principais cidades brasileiras. Foi bem expressiva numericamente, com pautas visíveis, e fez uma festa alternativa à comemoração oficial da Independência do Brasil, mas com pouca visibilidade midiática.

A grande mídia tratou marginalmente o Grito dos Excluídos, como sempre fez. A Rede Globo, por exemplo, preferiu, estrategicamente, centrar-se no pequeno grupo Black Bloc em Brasília, inclusive cancelando sua programação normal para se centrar na transmissão das ações desse grupo (SCHERER-WARREN, 2014, p. 423).

Esse grande enfoque midiático aos grupos minoritários de *black blocs*, corroborou na “deslegitimação” de pautas importantes, sobretudo na insatisfação com a classe política e nos grandes escândalos de corrupção, que essencialmente, foram as principais motivações responsáveis por conduzir milhões de pessoas às ruas.

A utilização da violência como meio de expressão e percepção, é um sintoma de algum tipo de doença institucional que o país está vivenciando:

[...]. “De uma forma, talvez, mais performática, o que eles estão fazendo (*black blocs*) é falar muito alto e claramente de um enorme descontentamento que perpassa grande parte da juventude brasileira”, afirma a pesquisadora. “E eles falam comigo: ‘O governo não escuta a nossa frustração e indignação, então a violência é a única forma que temos de chamar a atenção e ser escutados’.” (OLIVEIRA, 2013).

Os protestos são os grandes responsáveis por manter a democracia viva. Em nenhuma hipótese, casos isolados de violência podem justificar repressão e aversão às manifestações populares, e mesmo os que agem de forma violenta, têm reivindicações legítimas que precisam ser ouvidas. A criminalização dos movimentos sociais viola direitos fundamentais que são essenciais para o exercício da cidadania e da democracia.

“Qual é o limite para a violência nos protestos, nos parâmetros da democracia, ou seja, que possa ser caracterizado como resistência ativa ou desobediência civil, sem ultrapassar os limites da convivência democrática?” (SCHERER-WARREN, 2014, p.420). E nos casos em que se ultrapassar esse limite, seria razoável criminalizar o manifestante que adere à tática *black bloc* no mesmo patamar que os terroristas?

Não se pode confundir ações violentas oriundas de manifestações movidas por propósitos legítimos, quaisquer que sejam, com as ações terroristas. Os perfis desses manifestantes são de estudantes universitários, de classe média baixa, sem vinculação política, que usualmente, parte para o confronto com o intuito de suscitar uma revolução, chamando a atenção do governo para suas pautas reivindicatórias.

“O foco em liberdade de expressão, associação e reunião é contingente ao fato de que essas são as liberdades e direitos considerados mais ameaçados por legislações antiterror. São também os instrumentos por meio dos quais outros tantos direitos e liberdades são reivindicados perante o Estado” (FRANCE, 2017, p. 96).

Envolto à essas enormes polêmicas e com o receio de se criminalizar os movimentos sociais, o Projeto de Lei apresentado pelo Executivo, tratou de incorporar um dispositivo de extrema importância. A inclusão de uma causa excludente de ilicitude para os movimentos sociais e reivindicatórios:

§ 2º

 II - às organizações terroristas, cujos atos preparatórios ou executórios ocorram por razões de ideologia, política, xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou gênero e que tenham por finalidade provocar o terror, expondo a perigo a pessoa, o patrimônio, a

incolumidade pública ou a paz pública ou coagir autoridades a fazer ou deixar de fazer algo.

§ 3º O inciso II do § 2º não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais ou sindicais movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais. (BRASIL, 2015d).

2.2.4 Ascensão dos eventos internacionais sediados no Brasil

Conforme pontua Camara (2018), é visto que o Brasil tem sido uma nação aberta a diferentes grupos étnicos, com uma variada carga histórica e cultural que se integram no território. Recebe imigrantes de diferentes localidades, possui uma grande fronteira terrestre com outros dez Estados soberanos e tem sediado importantes eventos internacionais.

O terrorismo já era o centro de grande debate nas agendas políticas internacionais, embora não o fosse de mesmo modo, na agenda tradicional de política nacional. E o que se tinha em mente, era a noção de que a realização de grandes eventos no país, poderia decorrer em contrapartida, no aumento do risco de atentados terroristas.

Vale detalhar a sequência de eventos que foram recebidos pelo país: Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro (2007), Jogos Mundiais Militares (2011), Conferência Internacional Rio+20 (2012), Copa das Confederações (2013), Jornada Mundial da Juventude, com visita do Papa Francisco (2013), Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos e Paralímpicos (2016). Em função do momento em que o processo legislativo se iniciaria, a Lei Antiterrorismo só teria impacto efetivo em relação aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. (FRANCE, 2017, p. 174).

Embora essa preocupação não tenha ocorrido com o mesmo primor nos eventos anteriores, a expectativa do advento da Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (FIFA) em 2014 e posteriormente, as Olimpíadas e Paraolimpíadas em 2016, fomentaram a urgência da elaboração de uma legislação específica sobre o terrorismo. Em justificativa ao aumento de risco decorrente de alguns fatores:

(i) a vinda de delegações de países que são frequentemente alvos de grupos terroristas, como Israel e Estados Unidos, aumenta as chances do país ser palco, ainda que não alvo, de um atentado terrorista; (ii) como grandes eventos representam a oportunidade para que atentados tenham grande repercussão e cobertura pela mídia internacional; (iii) o aumento do fluxo de estrangeiros para o país representaria um aumento nas chances de que indivíduos com laços com grupos terroristas entrem desapercibidos no território brasileiro (FRANCE, 2017, p. 174).

Diante desse cenário, muitas proposições começaram a surgir no âmbito legislativo sob a argumentação da perspectiva do Brasil vir a sediar grandes eventos. É o caso do PL nº 4674/2012, que dispõe sobre os crimes relacionados às atividades terroristas. Uma das preocupações que levou à elaboração da proposição diz respeito aos eventos vindouros da Copa do Mundo e das Olimpíadas, que atraem multidões e dificultam o trabalho de inspeção.

O autor desse Projeto de Lei, Deputado Walter Feldman – PSDB/SP, assentou que:

[...] grupos terroristas podem aproveitar-se dessas dificuldades para se infiltrar, trazendo ao mundo suas mensagens insensatas de ideologias distorcidas de religião e dos diversos contextos geopolíticos. No momento em que o Brasil se torna vitrine do mundo, torna-se, também, necessário mostrar que os processos judiciais podem chegar a bom termo, em tempo razoavelmente célere (BRASIL, 2012).

Já o Deputado Arthur Virgílio Bisneto – PSDB/AM, apresentou o PL nº 1378/2015, inserindo dispositivos no Código Penal e no Código Penal Militar, para tipificar o crime de terrorismo. A argumentação utilizada para embasar a proposição era a de que:

O fato de o Brasil não ter sido palco nem alvo de algum atentado terrorista nos últimos anos não pode ser encarado como um salvo conduto eterno que nos torna imunes a essa ameaça. Isso se dá, de modo especial, na situação em que vivemos atualmente, a alguns meses dos Jogos Olímpicos que serão realizados no Brasil em 2016 (BRASIL, 2015e).

Entretanto, em nenhum outro projeto, a preocupação com os grandes eventos fica tão evidente quanto no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 728/2011, que define crimes e infrações administrativas com vistas a incrementar a segurança da Copa das Confederações FIFA de 2013 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Entre diversas disposições polêmicas, uma em específico, chama bastante atenção. O Projeto de Lei em questão estava propondo definir o terrorismo, que é um assunto extremamente complexo, contudo, o faria em um PLS totalmente destinado a dispor sobre eventos organizados pela FIFA no Brasil:

Terrorismo

Art. 4º Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa à integridade física ou privação da liberdade de pessoa, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial, étnico ou xenóforo:

Pena – reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

§1º Se resulta morte: Pena – reclusão, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos.

§ 2º As penas previstas no caput e no § 1º deste artigo aumentam-se de um terço, se o crime for praticado:

- I – contra integrante de delegação, árbitro, voluntário ou autoridade pública ou esportiva, nacional ou estrangeira;
 - II – com emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa;
 - III – em estádio de futebol no dia da realização de partidas da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo de Futebol;
 - IV – em meio de transporte coletivo;
 - V – com a participação de três ou mais pessoas.
- § 3º Se o crime for praticado contra coisa:
- Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos [...] (BRASIL, 2011a).

De autoria dos Senadores Marcelo Crivella – PR/RJ, Ana Amélia – PP/RS e Walter Pinheiro – PT/BA, a justificativa apresentada para a inclusão desse dispositivo era que, em razão da característica pacífica do povo brasileiro, o país ainda não possuía definição jurídica consensual sobre o terrorismo. E por sediar grandes eventos, corria o risco de vir a ser alvo ou palco de atentados terroristas, como o ocorrido nas Olimpíadas de 1972, na Alemanha, em que onze atletas israelenses foram feitos reféns e depois mortos pelo grupo palestino *Setembro Negro*.

O projeto também foi muito criticado pelos movimentos sociais, não só pela indefinição dos termos que gerariam riscos, mas também por privilegiar entidades internacionais, como a FIFA, em detrimento de brasileiros. Chegou a ser chamado de “AI-5 da Copa”. Sobre a questão do terrorismo naquele projeto, Martim Sampaio, presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB de São Paulo, afirmou que “da maneira como está na lei, qualquer manifestação, passeata, protesto, ato individual ou coletivo pode ser entendido como terrorismo. Isso é um cheque em branco na mão da FIFA e do Estado” (Dip, *apud* FRANCE, 2017, p. 154).

O PLS nº 728/2011 chegou a ser incluído na pauta da reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, no dia 09 de maio de 2014, depois de já realizada a Copa das Confederações e quase um mês antes do início da Copa do Mundo.

Nesse contexto, a forma como o governo enxergava os movimentos sociais já era diferente, em razão da onda de protestos das Jornadas de Junho e principalmente, em decorrência da experiência de confrontos violentos com o surgimento dos *black blocs*. Este último, passou a ser visto como uma ameaça à realização da Copa do Mundo.

Simultaneamente, reiniciaram-se inúmeras manifestações populares contrárias à Copa do Mundo, ocorrendo especialmente, nas capitais onde os jogos seriam realizados. Embora a dimensão dos protestos tenha sido muito menos expressiva em relação ao ano de 2013, isso não impediu confrontos violentos entre a polícia e os manifestantes.

Portanto, caso o PLS nº 728/2011 fosse aprovado e sancionado, o risco era imensurável em se criminalizar os movimentos sociais e reivindicatórios. Qualquer manifestação, passeata, protesto, ato individual ou coletivo poderia ser entendido como terrorismo. De sorte, essa proposição só veio a ser apreciada novamente meses após a realização da Copa do Mundo, no dia 29 de outubro de 2014. Rejeitado terminativamente pela Comissão competente, o projeto foi arquivado.

Lembrando que, existia um certo medo em se legislar sobre o terrorismo no Brasil, contudo, esse temor vinha sendo superado progressivamente, tanto pelo avanço do terror em escala global, quanto pela pressão internacional exercida por organismos internacionais.

2.3 PRESSÃO EXERCIDA PELO GAFI PARA CRIMINALIZAR O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

O Grupo de Ação Financeira (GAFI) foi criado com o intuito de implementar medidas legais para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento de terrorismo. Conforme foi dito anteriormente, existia uma enorme pressão para que a legislação brasileira se adequasse de modo contundente no sentido de combater o financiamento do terrorismo. Essa imposição ficou insustentável quando o risco do país em ser palco ou alvo de um atentado terrorista aumentou em virtude da realização de eventos internacionais de grande relevância, e em razão também, da ascensão da atividade terrorista em escala global:

[...] chegou o momento em que o GAFI viu o risco aumentar. Quando o risco aumentou, de acordo com a risk-based approach? Aumentou em 2014, com a realização da Copa do Mundo, e em 2016, com as Olimpíadas. E o próprio GAFI passou a cobrar mais respostas nossas. E também porque a temperatura externa dos movimentos terroristas aumentou. A atividade terrorista globalmente, aqueles marcadores globais de risco também aumentaram (ARAS *apud* FRANCE, 2017, p. 174).

Em abril de 2015, durante uma visita do presidente do GAFI ao Brasil, onde pôde se reunir com diversas autoridades brasileiras. Foi constatado que o país ainda não havia se adequadado de forma satisfatória às exigências do Grupo. A consequência disso, seria a possibilidade da inclusão do Brasil em uma das listas do GAFI, que ocasionaria na perda do

grau de investimento perante as agências de *rating* internacionais,¹¹ com a consequente redução dos fluxos financeiros internacionais.

Uma provável inclusão nessa lista indicaria "alto risco" nas transações financeiras e representaria um sinal vermelho para o sistema financeiro, desestimulando-o a realizar transações naquele país. Nessa época, o Estado brasileiro já enfrentava uma enorme recessão econômica, encontrando-se mais vulnerável, e por isso, não poderia perder o grau de investimento internacional.

Tendo em vista essa situação e diante da percepção da importância em não sofrer sanções do GAFI, os parlamentares passaram a apresentar inúmeros projetos de lei objetivando tipificar o terrorismo.

De acordo com France (2017), essa proliferação de iniciativas acaba servindo de incentivo para que o próprio Poder Executivo tome a frente do debate. Apresentando um projeto de lei de sua autoria, como forma de evitar que ganhasse força um projeto considerado pior. Essa avaliação de “pior” refere-se a algum projeto com uma definição de terrorismo vaga e aberta, que pudesse ser empregada para criminalizar movimentos sociais.

Nas palavras de Marivaldo Pereira, Secretário-Executivo do Ministério da Justiça: [...] começa a ficar uma situação que os próprios parlamentares começam a reivindicar, querer avançar um projeto muito pior do que o que estava lá. Então corria-se o risco de “olha, vão acabar aprovando alguma coisa para fazer frente a esse risco que está todo mundo falando”. E aí houve a decisão do Executivo de mandar algo que, pelo menos, fosse um pouco mais racional do que aquilo que poderia ser aprovado lá (FRANCE, 2017, p. 177).

Após a tomada de decisão pela Presidente Dilma Rousseff, de que o governo empreenderia os esforços necessários para suprir as deficiências reiteradas pelo presidente do GAFI, o conflito inaugural seria de como fazê-lo.

Existia duas opções: “o governo poderia selecionar um dos projetos de lei já em trâmite no Congresso Nacional e engendrar os esforços necessários para que fosse aprovado; ou, o governo poderia apresentar um projeto de sua autoria para apreciação do Congresso” (FRANCE, 2017, p. 178). Ocasionalmente, optou-se pela segunda opção.

¹¹ Um *rating* é uma nota que as agências internacionais de classificação de risco de crédito atribuem a um emissor (país, empresa, banco) de acordo com sua capacidade de pagar uma dívida. Serve para que investidores saibam o grau de risco dos títulos de dívida que estão adquirindo.

A evidenciação de uma tendência muito forte apresentada por alguns parlamentares em criminalizar os movimentos sociais, elevando-os ao patamar de terroristas. Bem como a pressão exercida pelo GAFI durante um momento de crescente recessão econômica, foram aspectos essenciais que justificaram a iniciativa do projeto da Lei Antiterrorismo partir da Presidência da República.

Após, toda essa contextualização, resta claro a motivação do Poder Executivo em optar pela tramitação desse Projeto de Lei em regime de urgência, possibilitando a sua apreciação de forma mais célere pelo Congresso Nacional.

Sucedendo que, quando o projeto foi apresentado ao Congresso Nacional, inúmeras modificações foram realizadas logo de início para que o projeto pudesse tramitar. Foi imprescindível encontrar uma definição do crime de terrorismo, à luz do princípio da legalidade. Outras questões, como a retirada da causa de excludente de ilicitude, no momento em que o texto era votado no Senado Federal, a inclusão de outros dispositivos inovadores, bem como a expansão do Direito Penal de uma forma até então, inédita para a legislação brasileira, aqueceram ainda mais as polêmicas e os debates em torno da Lei Antiterrorismo. Assuntos estes que serão abordados no último capítulo.

3 ANÁLISE DA LEI ANTITERRORISMO E SEUS REFLEXOS

3.1 TRÂMITE DO PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO NO CONGRESSO NACIONAL

3.1.1 Câmara dos Deputados

O projeto de Lei do Poder Executivo foi apresentado à Câmara dos Deputados em 18 de junho de 2015, sob o regime de tramitação de urgência para deliberação do Congresso Nacional. Recebeu a numeração de PL nº 2016/2015 pela Casa Iniciadora e prosseguiu com o seu trâmite.

Durante a discussão em turno único na Sessão Deliberativa Ordinária do Plenário da Câmara, realizada no dia 05 de agosto de 2015, foram proferidos os pareceres do Relator da matéria, Deputado Arthur Oliveira Maia – SD/BA.

O parecer mais proeminente foi em relação à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Embora a pretensão do autor fosse legítima, identificou-se vício na técnica legislativa empregada pelo Executivo, uma vez que o dispositivo inaugural do projeto encaminhado não tratou em identificar o objeto da proposição.

Ou seja, não seria possível dispor acerca das organizações terroristas, sem antes tipificar o terrorismo. Caso fosse aprovado daquele modo, o conceito de organização terrorista, ressentiria de operacionalidade. Oportunidade, na qual se aproveitou a iniciativa para corrigir o cenário normativo e finalmente, positivar o conceito de terrorismo.

Ainda de acordo com o parecer da CCJC, a forma como o texto do Projeto de Lei foi apresentado era injurídico e materialmente inconstitucional. Entretanto, o Relator entendeu que no mérito, através de um Substitutivo,¹² a matéria poderia ser aprovada.

A injuridicidade residiria no fato de que, uma vez aprovado o Projeto de Lei, como inicialmente proposto, o ordenamento jurídico consolidaria duro golpe em termos de lógica estrutural. Não é viável disciplinar organização terrorista sem que, antes seja positivado o conceito normativo de “terrorismo”. Note-se que o Projeto de Lei em testilha, de maneira indireta, tenta corrigir o equívoco presente na já vigente Lei 12.850, de 2013, que, no inciso II do §2º do artigo 1º, estabelece que tal lei se aplica às organizações terroristas internacionais [...] (BRASIL, 2015a).

¹² Substitutivo é nome que se dá ao texto que altera substancialmente o conteúdo original da proposta. É apresentado pelo Relator e tem preferência na votação sobre o projeto original.

Dessa forma, a proposição do Executivo pretendia delimitar o que seriam “atos de terrorismo”, contudo, sem antes tipificar o terrorismo, revelando açodamento, o que deve ser rechaçado. Assim, entendeu-se pela desordem lógica que seria perpetuada (injuridicidade), e pela não observância ao princípio da legalidade estrita (inconstitucionalidade). De modo que, o Projeto de Lei necessitaria de correção para que pudesse ser aprovado.

Os deputados começaram a apresentar emendas à proposição inicial, com o intuito de superar as questões suscitadas. Algumas emendas consistiram na forma de Substitutivos, já outras, apenas como forma de modular as consequências e o raio de incidência do projeto apresentado. Contudo, alguns modelos alvitados incorreram em erros correlatos com a proposição originária, ao não se perfilar com o princípio da legalidade estrita, pois foi ausente a descrição da conduta delitiva.

A taxatividade da lei penal exige a descrição pormenorizada dos elementos da conduta e suas circunstâncias essenciais. A inexatidão da conduta em que se pretendia positivar, poderia culminar em uma incriminação genérica. Violar a dimensão da taxatividade é inconstitucional, e incorrer nessa possibilidade, gerava grande preocupação.

A lei penal delimita uma conduta lesiva ou idônea a pôr em perigo um bem jurídico relevante e prescreve uma consequência punitiva para quem realiza. Ao fazê-lo, circunscreve a ilicitude penal ao comportamento descrito e não permite que o tratamento punitivo cominado possa ser estendido a uma conduta que se mostra aproximada ou assemelhada. Cada figura típica constitui, em verdade, uma ilha no mar geral do ilícito e todo o sistema punitivo se traduz num arquipélago de ilicitudes. Daí a impossibilidade do Direito Penal atingir a ilicitude na sua totalidade e de preencher, através do processo integrativo da analogia, eventuais lacunas. Definir, nessa ótica, quer dizer, explicitar, com marcos precisos, uma conduta criminosa que não pode servir de parâmetro para situações fáticas avizinhas (BRASIL, 2015a).

Por fim, o Relator se propôs a resolver os óbices aventados inicialmente e ir além, sob a forma de um Substitutivo ao texto original, delineando a nova redação do PL nº 2016/2015. Diferentemente do texto singelo, de poucos artigos, encaminhado pelo Executivo, cujo principal compromisso era apenas dispor sobre o financiamento e sobre as organizações terroristas. O projeto adotado pela Câmara abrangia 20 artigos e consideráveis inovações.

Doravante, o PL nº 2016/2015 seria o responsável por disciplinar o terrorismo, tratar de disposições investigatórias e processuais, reformular o conceito de organização terrorista,

alterar a Lei das Organizações Criminosas e inserir os crimes oriundos do terrorismo no rol taxativo de cabimento da Prisão Temporária.

Vale ressaltar, apesar das diversas modificações, o PL nº 2016/2015 seguiu ao Senado Federal, com a excludente de ilicitude inicialmente disposta no projeto original. Inclusive, obteve uma ampliação do objeto na redação final dada pela Câmara, que incluiu os movimentos religiosos, de classe ou de categoria profissional.

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

.....

Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei (BRASIL, 2015b).

3.1.2 Senado Federal

O processo foi recebido no dia 20 de agosto de 2015, na Coordenação Legislativa do Senado e obteve a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 101, de 2015. A matéria prosseguiu com o trâmite, abrindo prazo para apresentação de emendas, aguardando a designação para as relatorias das comissões mistas, etc.

Durante a Sessão Deliberativa do Senado Federal realizada no dia 28 de outubro de 2015, o Senador Relator Aloysio Nunes Ferreira – PSDB/SP ofereceu o Parecer de Plenário, em substituição às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, e de Constituição, Justiça e Cidadania. Circunstância na qual, a Casa Revisora concluiu favoravelmente, sobre a aprovação de um Substitutivo à redação final encaminhada pela Câmara.

Entre as mudanças realizadas pelo Senado Federal, farei destaque às duas mais importantes denotadas na redação final do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 101, de 2015. Diz respeito, a definição diversa dada ao tipo penal de terrorismo e a retirada da excludente de ilicitude.

De acordo com o parecer de Plenário do Relator, o texto oriundo da Câmara dos Deputados (PL nº 2016/2015) deveria ser aperfeiçoado, para acompanhar a doutrina internacional mais restritiva. Nesse caso, seria necessário atribuir uma conceituação distinta ao delito, aplicando plenamente a teoria mista de tipificação do terrorismo, que:

Envolve o enfoque dedutivo, que privilegia a intenção do ato, e o indutivo, que se atém à materialidade do ato. Assim, combina-se um dolo específico com uma lista de infrações. Além disso, influenciado pela legislação da Commonwealth, adiciona-se uma motivação política, religiosa ou discriminatória. Essa metodologia foi a adotada pelo PLC 101/2015, porém deixou de lado o terrorismo por motivo político e religioso, o que exclui a essência desse crime.

[...] A quinta característica presente em algumas legislações, sobretudo árabes, é recusada, que seria a causa justa para o ato de terror. Muitas legislações, assim, estabelecem exclusões, como dos “combatentes da liberdade”, segundo a legislação paquistanesa. Nos termos do proposto no PLC 101/2015, estariam excluídas do tipo penal do terrorismo as “pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais” (BRASIL, 2015f).

Portanto, a excludente de ilicitude aprovada na Câmara, não poderia ser tolerada. À vista disso, ela foi retirada sob a argumentação de que em um Estado democrático de direito, as manifestações e reivindicações sociais, sejam elas coletivas ou individuais, não têm outra forma de serem realizadas senão de maneira pacífica e civilizada. Assim, a garantia do exercício da liberdade de expressão necessita ser conjugada com a manutenção da ordem, da segurança e do bem-estar do povo.

Destarte, a nova redação acolhida no Substitutivo do Senado Federal para tipificar o terrorismo, era:

Art. 2º Atentar contra pessoa, mediante violência ou grave ameaça, motivado por extremismo político, intolerância religiosa, preconceito racial, étnico ou de gênero ou xenofobia, com objetivo de provocar pânico generalizado:

Pena – reclusão, de 16 (dezesesseis) a 24 (vinte e quatro) anos.

§ 1º Considera-se terrorismo por extremismo político, para efeitos desta Lei, o ato que atentar gravemente contra a estabilidade do Estado Democrático, com o fim de subverter o funcionamento de suas instituições. (BRASIL, 2015g).

3.1.3 Retorno da matéria para deliberação da Câmara dos Deputados

Após a aprovação da redação final do Substitutivo pelos senadores, a matéria foi submetida à apreciação da Casa Iniciadora, retornado assim, no dia 04 de novembro de 2015, ao crivo da Câmara. Vindo a ser apreciada somente posteriormente, no dia 24 de fevereiro de 2016, durante uma Sessão Deliberativa Extraordinária.

O parecer proferido em Plenário pelo Deputado Relator Arthur Oliveira Maia, sustentou pela rejeição do Substitutivo do Senado Federal, entendendo-se que deveria prevalecer o texto aprovado inicialmente pela Câmara dos Deputados.

Entre os contrapontos rebatidos, a ênfase se deu em relação à redação diversa adotada pela Casa Revisora, para dispor sobre o terrorismo. De acordo com o Relator, a definição apresentada não se conciliou com o melhor interesse público:

Percebe-se que o artigo 2º do Substitutivo do Senado Federal edificou um tipo penal “contra a pessoa”. Ora, o crime de terrorismo, pluriofensivo que é, não pode remeter-se, estreitamente, a atentado contra pessoa. Até mesmo porque, sendo um modelo incriminador eminentemente de perigo comum, nota-se um desacerto lógico, à luz da teoria do bem jurídico, que orienta a exegese e a aplicabilidade do aparato penal.

Ademais, tal tipo penal proposto pelo Senado Federal gera perplexidade, pois, como é cediço, não se admite a previsão de reprimenda com igual estatura para comportamentos díspares. A formulação de “tipo penal de atentado” guarda em seu íntimo o germe de injustiça, derivada da iníqua previsão de idêntico intervalo sancionatório tanto para o delito consumado quanto para o tentado (BRASIL, 2016a).

Nesse diapasão, a escolha textual de “atentar” na tipificação do terrorismo, incorreu em outros desdobramentos, qual seja a tentativa elevada ao mesmo patamar do delito, caso o mesmo fosse consumado. Entretanto, a pena de tentativa deve, necessariamente, ser inferior à do delito consumado. Visto que o perigo do resultado sempre importa um injusto menor que o da efetiva realização. Inclusive, essa é a teoria adotada pela legislação, constante no art. 14, parágrafo único do Código Penal.¹³

A equiparação da pena da tentativa à do crime consumado obedece a um desprezo pelo aspecto objetivo do injusto, que não é uma consequência da tese do injusto pessoal e complexo, mas, sim, filha direta do Direito Penal de ânimo, que abandona o objetivo para desvalorar uma vontade inimiga do

¹³ Art. 14, Parágrafo único - Salvo disposição em contrário, pune-se a tentativa com a pena correspondente ao crime consumado, diminuída de um a dois terços. (BRASIL, 1940).

Direito, contrária ao dever e que nos conduz ao terreno da maior arbitrariedade (ZAFFARONI, 2000 *apud* BRASIL, 2016a).

Outrossim, a supressão da cláusula excludente de ilicitude que tratou em assegurar o direito de manifestação e a inserção da motivação “por extremismo político” na tipificação de terrorismo, foram aspectos relevantes para arrazoar a rejeição do texto idealizado pelo Senado. Inclusive, obteve até mesmo manifestação desfavorável da Organização das Nações Unidas (ONU):

O Projeto de Lei nº 101/2005 (sic) tenta definir os crimes de terrorismo no Brasil, permitindo ainda a criação de procedimentos investigatórios e processuais.

[...]. Um dos problemas identificados pelos relatores da ONU se refere à modificação feita no texto pelo Senado Federal.

“Lamentamos que o atual projeto de lei tenha excluído um artigo anterior que estabelecia uma salvaguarda importante que garantia que a participação em manifestações políticas e em movimentos sociais não fosse considerada no âmbito dessa lei,” diz o documento da ONU (2015 *apud* BRASIL, 2016a).

Ademais, outra circunstância que influenciou de maneira contundente a rejeição do Substitutivo do Senado, foi a omissão em relação à criminalização dos atos preparatórios. Essa necessidade surge da impossibilidade de aceitar riscos, sendo muito pleiteado pelos órgãos de segurança e defesa, foi considerado um elemento imprescindível às ações preventivas do terrorismo. Inicialmente, a punição dos atos preparatórios havia sido contemplada na redação do texto final da Câmara.

[...]. A Polícia Federal sempre teve uma preocupação com questões técnicas – de que os meios, as técnicas existentes na legislação brasileira não eram compatíveis e adequadas para lidar com o fenômeno do terrorismo. Principalmente porque há um consenso de que não se apura o terrorismo, até porque ele já teria causado o mal. É preciso uma atuação preventiva das polícias, de inteligência e, sobretudo, um foco nos atos preparatórios.

[...]. Por exemplo, ao não contemplar os atos preparatórios, o texto do Senado não dá condição de o Estado brasileiro atuar nessa fase. É como se o Estado brasileiro pudesse atuar só depois do terror, só depois que o dano tivesse acontecido. Isso, por si só, já justificaria a aprovação, no meu ponto de vista, do projeto da Câmara (FRANCE, 2017, p. 273).

Conforme bem posiciona France (2017), essa situação gerou uma curiosa convergência de interesses: movimentos sociais e organizações de Direitos Humanos preferiam o projeto aprovado pela Câmara. Essa preferência justificou-se em função do tipo

penal mais restrito e da presença da excludente de ilicitude. Os órgãos de segurança também preferiam esse projeto uma vez que, ele previa a criminalização dos atos preparatórios.

Por fim, diversos deputados contrários às proposições de ambas as Casas, se viram confrontados com a necessidade de escolher o que muitos viam apenas como o projeto “menos pior”. Diante desse fato, já antecipavam também, a possibilidade de pleitear vetos junto à Presidência, para barrar aqueles dispositivos considerados mais nocivos.

Desses atos e fatos previstos, nosso Código Penal, nossa legislação já dá conta. Com a aprovação desta lei, é possível estarmos inaugurando atividades terroristas no País. Então, eu acho um despropósito que tenhamos de votar isso. Mas, entre um projeto e outro, entre o da Câmara e o do Senado, o projeto da Câmara é menos pior. De qualquer maneira, se aprovado for, nós faremos gestões junto à Presidente da República para que sejam vetados pelo menos alguns dispositivos do projeto de lei que venha a ser aprovado hoje neste plenário (DAMOUS, 2016 *apud* FRANCE, 2017, p. 273).

A matéria foi votada em turno único no Plenário da Câmara do Deputados. Entendeu-se pela rejeição do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 2.016/2015, e foi à sanção presidencial o texto aprovado inicialmente pelos deputados, no dia 13 de agosto de 2015.

3.2 VETO PARCIAL APOSTO PELA PRESIDÊNCIA DA RÉPUBLICA

“A possibilidade de que o projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados fosse alvo de vetos da Presidente Dilma Rousseff já era discutida muito antes do projeto ser remetido à sanção presidencial. Quando o foi efetivamente, essa possibilidade se concretizou” (FRANCE, 2017, p. 275).

No que tange aos vetos, algumas entidades se posicionaram a favor do veto integral do Projeto da Lei Antiterrorismo, posição essa que seguramente não seria acatada pela Presidente Dilma Rousseff, e assim não o foi. Ao final, 6 dispositivos foram objeto de vetos.

Dentre os dispositivos vetados, farei destaques aos que julgo pertinentes à elucidação da temática abordada. O primeiro deles, diz respeito às condutas tidas como atos de terrorismo:

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

§ 1º São atos de terrorismo:

.....
II - incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado;

III - interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados; (BRASIL, 2015b).

Entendeu-se pelo veto dos incisos II e III do § 1º do art. 2º, sob a justificativa de que as definições abordadas eram excessivamente amplas e imprecisas, “com diferentes potenciais ofensivos, cominando, contudo, em penas idênticas, em violação ao princípio da proporcionalidade e da taxatividade” (BRASIL, 2016c).

Foi requerido também, o veto do dispositivo que criminalizava a apologia e a incitação do terrorismo. Tendo em vista que esses crimes seriam puníveis com base em previsão genérica do Código Penal. Ademais, a punição prevista na norma antiterror, de 4 a 8 anos, era desproporcional.

Art. 4º Fazer, publicamente, apologia de fato tipificado como crime nesta Lei ou de seu autor:

Pena - reclusão, de quatro a oito anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem incitar a prática de fato tipificado como crime nesta Lei.

§ 2º Aumenta-se a pena de um sexto a dois terços se o crime é praticado pela rede mundial de computadores ou por qualquer meio de comunicação social. (BRASIL, 2015b).

Esta solicitação foi atendida, sob a fundamentação de que o dispositivo estabelece uma pena elevada para penalizar ato a partir de um conceito muito amplo, o que fere o princípio da proporcionalidade e gera insegurança jurídica. “Além disso, da forma como previsto, não ficam estabelecidos parâmetros precisos capazes de garantir o exercício do direito à liberdade de expressão” (BRASIL, 2016c).

Havia um dispositivo que pré-determinava o estabelecimento penal de segurança máxima para o cumprimento da pena dos condenados por crimes de terrorismo em regime inicial fechado:

Art. 9º Os condenados a regime fechado cumprirão pena em estabelecimento penal de segurança máxima. (BRASIL, 2015b).

Este artigo foi prontamente vetado, tendo em vista que tal disposição:

[...] violaria o princípio da individualização da pena pois, ao determinar o estabelecimento penal de seu cumprimento, impediria que a mesma considerasse as condições pessoais do apenado, como o grau de culpabilidade, os antecedentes, a conduta social, a personalidade e os fatores subjetivos concernentes à prática delituosa (BRASIL, 2016c).

Talvez o pedido de veto que tenha sido o mais requisitado e que, no entanto, não foi acolhido, diz respeito à punição dos atos preparatórios. Considerado uma verdadeira prioridade para os órgãos de segurança e defesa, e tido como essencial para persecução de ações preventivas. Decerto, o *lobby* exercido por esses órgãos, influenciou a tomada da decisão Presidencial em não vetar a criminalização dos atos preparatórios.

A Lei Antiterrorismo foi sancionada em 16 de março de 2016, quase nove meses após o início do seu trâmite no Congresso Nacional. Transformada em Lei Ordinária, recebeu a numeração 13.260/16, muito embora, os vetos apostos à matéria só tenham sido apreciados na Sessão Conjunta do Congresso Nacional no dia 24 de maio de 2016. Situação esta em que todos os vetos Presidenciais foram mantidos. Até então, a norma encontra-se da mesma forma em que foi sancionada, sem nenhuma alteração, por enquanto.

3.3 ADOÇÃO DO DIREITO PENAL EXPANSIVO PARA COMBATER O TERRORISMO

3.3.1 Direito Penal do Risco

É relevante os contornos que os debates acerca do terrorismo adquiriram nos últimos anos, principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, responsável por delinear à temática uma importância central nas agendas de segurança mundial.

Desde então, a escalada do terror move-se em um crescente constante, atingindo novos meandros e ampliando o leque das vítimas potenciais a uma escala global. Em contraponto, o Direito Penal expande paralelamente, instigado a promover uma resposta à altura, e principalmente, evitar que ataques terroristas concretizem-se.

Nessa contextualização, é patente que se constate a “sociedade do risco”, termo cunhado, sob o ponto de vista sociológico do alemão Ulrich Beck. O risco pressupõe uma

sociedade que tenta ativamente romper com seu passado, gerando diferentes dilemas e tensões “que se infiltram na vida cotidiana, na estrutura social e nas instituições em geral, tumultuando seus fundamentos, comprometendo seu funcionamento e confundindo seus integrantes” (GIDDENS, 2005, *apud* SUGAHARA, 2008, p. 14).

Conforme bem situa Pablo Silva (2008), é possível analisar a chamada sociedade do risco a partir de três modelos:

O primeiro, a sociedade se caracteriza pelo aumento dos perigos de grande dimensão – em parte novos, em parte recentemente conhecidos – como uma consequência secundária do progresso técnico, sendo que a partir dessa “sociedade do perigo” o sociólogo Ulrich Beck cunhou o conceito de “sociedade do risco”. Tal modelo é complementado por um segundo, no qual a sociedade do risco se apresenta sobretudo como uma sociedade subjetivamente insegura, em razão dos novos riscos ou dos novos riscos *percebidos*. E o terceiro modelo renuncia a resposta à questão sobre se a vida que se tornou perigosa e, em vez disso, observa que se estabeleceram nos âmbitos sociais mais importantes orientações pelo risco, isto é, que a sociedade transformou os perigos imprevisíveis e incontroláveis em riscos. Deste modo, a vida na sociedade do risco se tornou ao mesmo tempo objetivamente segura e insegura através de um certo convívio com os perigos e as inseguranças, em razão do que aumentou principalmente a insegurança subjetiva.

A sociedade do risco torna-se reflexiva, isso significa dizer que ela se torna um tema e um problema para si própria, segundo Sugahara (2008, p. 14):

A percepção distorcida dos riscos pode fazer com que o sujeito, ao invés de identificar os riscos do mundo, passe a ver o mundo como um risco. Quem olha o mundo como um risco se torna incapaz de agir. A paralisia que decorre da incapacidade de agir é a primeira armadilha do terrorismo na era da globalização. A segunda cilada do terrorismo recai sobre as liberdades individuais em consonância com a democracia. O medo e a sensação de insegurança levam os homens a abdicar de suas liberdades individuais em nome da segurança, o que por sua vez conduz gradualmente a sociedade industrial à inação e mais tarde à paralisia.

Para Boaro (2016), é diante desse cenário de insegurança e percepção dos riscos constantemente reprodutíveis com *modus operandi* multiforme e imprevisível, que o direito penal tem se movido. E ao mover-se, acaba por enfrentar, invariavelmente, paradigmas que influenciam sua própria estrutura e, sobretudo, sua forma de situar-se diante da relação cada vez mais complexa entre o indivíduo e a coletividade.

Neste diapasão, conforme aponta Cardoso (2016), o Direito Penal do Risco entra em cena para tutelar e controlar as novas ameaças que vulnerabilizam a sociedade moderna. Em nome da intensa demanda por segurança, busca-se a todo custo, não só desenvolver uma

proteção objetiva de riscos e perigos, senão também à necessidade de sustentar a confiança deste tipo de proteção.

Ao ser desenvolvido e fundado no imperativo do risco, o Direito não se submete apenas ao dano correspondente, agora também responde pelo incremento do risco. Isto porque se direciona aos efeitos preventivos em detrimento dos princípios tradicionais de imputação. Conforme se expande, adquire uma função igualmente simbólica perante àquela sociedade que o reproduziu.

Haja vista, em uma sociedade de risco, a percepção do perigo é constante e está em permanente evolução, o que se passa a demandar do legislador é que se elabore gradativamente normas penais em branco. São adotados conceitos jurídicos vagos e indeterminados, de modo a ampliar a flexibilização da aplicabilidade das normas.

A ideia de uma criminalização determinada ao máximo possível está no retículo do Direito Penal do Risco, na medida em que exige que o Direito Penal se torne mais "flexível e abrangente para poder responder de maneira adequada às crescentes perturbações". Desta forma, como o chamado "mandato de certeza" é considerado o inimigo da flexibilização – dos crescentes e futuros problemas colocados a um Direito aberto –, em um Direito Penal moderno, orientado pelo risco, não se exige que o legislador seja cauteloso ao introduzir conceitos jurídicos indeterminados, normativos e cláusulas gerais, basta apenas (e isto tem sido frequente) que ele escolha conceitos que possam ser aplicados do modo mais flexível e superficial possível.

Isso conduz, sem dúvida, cada vez mais ao emprego – além de tipos penais excessivamente vagos e ambíguos – de cláusulas gerais como a da técnica das leis penais em branco, principalmente aquelas que fazem uso de remissões dinâmicas, tendo em vista que o panorama atual comporta um número incalculável de situações extremamente complexas [...] (SILVA, P., 2008).

Ainda em consequência desse modelo adotado, sobrevém a ocorrência de um agravamento do Direito Penal, tanto em relação ao número crescente de bens jurídicos tutelados, quanto em relação ao agravo atribuído às sanções penais. A proteção penal é redirecionada para amparar as inseguranças e os medos oriundos daquela sociedade.

Consentâneo posto pelo Pablo Silva (2008), o Direito Penal do Risco se apresenta na forma de crimes de perigo abstrato, que exigem somente a prova de uma conduta perigosa, renunciam a todos os pressupostos clássicos de punição, e, com isso, naturalmente, também reduzem as respectivas possibilidades de defesa.

O medo e a insegurança alteram as tipificações penais no que tange aos aspectos de causação de dano ou de perigo, e também vai gerar reflexos no tema da culpabilidade, segundo Cardoso (2016, p.1):

Assim, surgem as modalidades dogmáticas dos tipos penais de perigo, cujo fundamento de criação reside na ideia de gerenciamento de riscos, a partir do etiquetamento de padrões permitidos e proibidos. Eis as dúvidas que surgem: a ampliação ou antecipação da tutela penal, com cunho preventivo, não rechaça as garantias mínimas do cidadão? Pode o jurista, dentro da complexidade que se apresenta a sociedade de risco, apontar, com propriedade, quais são os verdadeiros níveis de periculosidade não suportáveis a partir de certos comportamentos?

A antecipação de tutela por meio dos crimes de perigo abstrato, a ascensão das barreiras entre o comportamento punível e o não punível e a restrição das exigências para a reprovabilidade da conduta, encontram-se cada vez mais nas legislações sobre terrorismo.

3.3.2 Direito Penal do Inimigo

Dentro da seara do movimento expansionista, não há como deixar de fazer menção ao Direito Penal do Inimigo, conceito apresentado pelo doutrinador alemão Günther Jakobs.

Jakobs, por meio dessa denominação, procura traçar uma distinção entre um Direito Penal do Cidadão e um Direito Penal do Inimigo. O primeiro, em uma visão tradicional, garantista, com observância de todos os princípios fundamentais que lhe são pertinentes; o segundo, intitulado Direito Penal do Inimigo, seria um Direito Penal despreocupado com seus princípios fundamentais, pois que não estaríamos diante de cidadãos, mas sim de inimigos do Estado (GRECO, 2012).

Na visão de Jakobs (2009), o raciocínio empregado é de um verdadeiro *estado de guerra*, por esta razão, as regras do jogo devem ser modificadas. O Estado deve lançar mão dos mecanismos investigativos especiais em prol da prevenção e do combate aos perigos originados pelos seus verdadeiros inimigos – *os não cidadãos* –, através da maximização do Direito Penal, que possibilita a utilização de qualquer meio disponível para puni-los.

Ainda de acordo com o seu entendimento, há pessoas que insistem em delinquir, e por isso, retornam ao Estado natural, que outrora era o Estado de direito. Um indivíduo que não admite ser obrigado a entrar em um estado de cidadania, não pode usufruir dos benefícios inerentes àqueles cidadãos. Assim, o inimigo não deve ser tratado como pessoa, sob pena de fragilizar a segurança dos demais.

Essa situação nos remete a pensar no contrato social, uma metáfora utilizada para elucidar a relação entre os homens e o Estado. Tal relação baseia-se no fato de que o ser humano vivia no Estado natural, desconhecia organização política e normas, ao passo que, começa a se sentir ameaçado e, portanto, resulta imperioso a necessidade em se proteger. Para tanto, abdica da sua liberdade e submete-se a quem possa garantir seus direitos, sujeitando-se às normas da sociedade e do Estado.

O inimigo é o indivíduo que cognitivamente não aceita submeter-se às regras básicas do convívio social. Para ele dirá Jakobs, deve-se pensar um Direito Penal excepcional, de oposição, um Direito Penal consubstanciado na flexibilização de direitos e garantias penais e processuais. Há que se pensar em um novo tratamento que a sociedade imporá àqueles que se comporta cognitivamente, como seu inimigo (MORAES, 2011, p.30).

Nessa toada, de acordo com Jakobs e Cancio Meliá (2003 *apud* GRECO, 2012) o Estado tem o poder de optar pela forma na qual enxergará os seus cidadãos, sendo possível proceder de dois modos: “vê-los como pessoas que delinquem, pessoas que cometeram um erro, ou como indivíduos aos que há de impedir mediante coação que destruam o ordenamento jurídico”. Ou seja, enquanto aqueles conservam a condição de cidadãos e mantêm todas as garantias que lhes são inerentes, estes, perdem essa condição e passam a serem vistos como arquirrivais do Estado, devendo-lhes ser aplicado outro Direito Penal, o do inimigo.

Segundo Jakobs, o Direito penal do inimigo se caracteriza por três elementos: em primeiro lugar, se constata um amplo adiantamento da punibilidade, quer dizer, que neste âmbito, a perspectiva do ordenamento jurídico-penal é prospectiva (ponto de referência: o fato futuro), em lugar de – como é habitual – retrospectiva (ponto de referência: o fato cometido). Em segundo lugar, as penas previstas são desproporcionadamente altas: especialmente, a antecipação da barreira de punição não é tida em conta para reduzir em correspondência a pena ameaçada. Em terceiro lugar, determinadas garantias processuais são relativizadas ou, inclusive, suprimidas (JAKOBS; CANCIO MELIÁ, 2003 *apud* GRECO, 2012).

A propósito, o terreno fértil para o desenvolvimento de um Direito Penal expansivo e simbólico, é uma sociedade amedrontada, acuada pela insegurança e pelo medo. A ascensão em grande escala do terrorismo, amplamente divulgado por veículos midiáticos e redes sociais, tem contribuído para a reprodução de um movimento político-criminal implacável. Encontrando no Direito Penal, o seu principal ator.

3.4 REFLEXOS DO DIREITO PENAL EXPANSIVO NA LEI ANTITERRORISMO BRASILEIRA

A Lei Ordinária nº 13.260, de 16 de março de 2016, contém dispositivos tanto em consonância com o Direito Penal do Risco, quanto com o Direito Penal do Inimigo. Mesmo diante da falta de experiência prática nesse campo e da constante associação disforme do que venha a ser de fato terrorismo, o legislador optou por seguir este caminho.

Inicialmente, cumpre apontar a técnica legislativa empregada para elaboração da norma antiterror, mais especificamente, em relação à definição típica. Conforme disserta Ruchester Barbosa (2016), ao que parece o legislador tentou utilizar todo o arsenal de elementos do tipo existentes, para criar algo complexo e excepcional. Portanto, não se trata de uma norma penal em branco, de tipo remetido ou explicativa.¹⁴ Muito embora se assemelhe bastante com estas, seria mais uma hipótese de tipo penal anormal, complexo e pluriofensivo.

No entanto, de maneira contrária ao esperado, o legislador não elaborou uma norma explicativa para “terror social”, que é um dos dois desígnios possíveis de quem pratica o terrorismo, nos moldes do art. 2º da Lei Antiterrorismo. Nesse ponto, a imprecisão o torna um tipo penal aberto, diante da correlação a um elemento subjetivo vago, impossível de se delimitar este alcance em razão da indeterminação do bem jurídico tutelado.

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. (BRASIL, 2016b).

Conforme apresenta Callegari e Linhares (2014), o terrorismo possui uma identidade inicial com os crimes comuns. A sua distinção só se apresenta em um momento posterior, em razão do seu impacto social, que o torna mais grave do que o crime utilizado como meio:

Essa circunstância mais grave é representada pela disseminação do sentimento de terror na população. Com isso, conquanto haja uma situação de violência inicial já configuradora, em regra, de um delito, tal situação irá

¹⁴ Norma penal em branco é um preceito incompleto, genérico ou indeterminado, que precisa da complementação de outras normas.

Norma penal de tipo remetido se reporta expressamente ao preceito secundário de outro tipo penal, como ocorre no art. 304 do Código Penal. Não se confunde com a norma penal em branco, pois não depende de integração com outra figura normativa para ser aplicado.

Norma penal explicativa delimita o alcance de seus elementos normativos, impedindo a dubiedade das interpretações jurídicas.

adquirir o caráter de terrorista quando for manifestado pelo agente a necessidade de se outorgar ao ato uma maior publicidade para o alcance de seus objetivos, externando-se essa publicidade pela disseminação do sentimento de terror, próprio desse fenômeno (CALLEGARI; LINHARES, 2014, p. 44).

“Considerando-se, pois, o terrorismo como ato destinado à criação de um sentimento social de terror, pode-se perceber que a essência de seu discurso se manifesta como uma experiência subjetiva, destinada, sobretudo, a efeitos psíquicos – característica própria da manipulação de sentimentos” (CALLEGARI; LINHARES, 2014, p. 45).

Dentro da perspectiva de compreensão do terrorismo como uma estratégia de comunicação, como seria possível dimensionar o terror social? O medo causado pela prática dos atos terroristas atua de maneira distinta em cada indivíduo, e por se tratar de uma experiência intrínseca, demonstra a complexidade em se delimitar o alcance desse desígnio.

E nesse sentido, manifesta-se o Direito Penal do Risco. A respeito disso, uma de suas características reside na adoção de conceitos jurídicos vagos e indeterminados. Busca ampliar a flexibilização da aplicabilidade da norma, em nome da constante evolução dos perigos sentidos pela sociedade. Como foi no caso *in comento*, ao não explicitar “terror social”, abriu brecha para inúmeras interpretações.

A consequência suportada é a relativização de princípios basilares, como a *lex certa*,¹⁵ que é uma dimensão do princípio da legalidade. Na medida em que o legislador formula preceitos dúbios e demasiadamente flexíveis, as questões que não são resolvidas pelo próprio legislativo ficam à mercê do desenvolvimento judicial. Tal como expõe Pablo Silva (2008), aqui reside o risco maior, pois a jurisprudência pode desenvolver uma norma formulada de modo flexível em uma direção completamente oposta àquela que queria lhe dar o legislador.

Diante deste panorama, é mister ter em vista as palavras de Ferrajoli, ao ressaltar o fato de que uma lei em branco é comparável "a uma espécie de caixa vazia preenchível de volta a volta com conteúdos muito arbitrários", típicas de um "estado de polícia que consente intervenções punitivas livres de qualquer vínculo", principalmente porque disso se deduz que as leis penais em branco não possuem *per se* um conteúdo arbitrário. Porém, à medida em que o seu emprego por parte do legislador se faz livre de qualquer vínculo e sem a observância dos limites quanto ao uso desta técnica, ou seja, sem a observância tanto das garantias fundamentais dos cidadãos como das garantias jurídico-penais que as asseguram, configuram um meio arbitrário de punição (FERRAJOLI, 1998, apud SILVA, P., 2008).

¹⁵ O crime não pode ser vago, logo a lei deve ser pautada na taxatividade, na certeza;

Outro traço característico do Direito Penal do Risco, é o fato de não se sujeitar unicamente ao dano correspondente, agora também passa a tutelar o perigo em abstrato. Esse aspecto é encontrado no art. 2º, §1º, inciso I da Lei Antiterrorismo:

§ 1º São atos de terrorismo:

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; (BRASIL, 2016b).

De acordo com a legislação em apreço, tão somente a ameaça em usar algum dos objetos mencionados, representa uma intimidação para sociedade e por isso, deve haver uma punição. Sucede que a punição é muito elevada para um crime que tutela apenas o risco, qual seja, reclusão de 12 a 30 anos, além das sanções correspondentes à ameaça.

Nessa toada, similarmente é característico do Direito Penal do Inimigo, a desproporcionalidade da pena estabelecida em relação ao ato cometido ou ao resultado lesivo que se pretende punir. A pena pretendida é totalmente desproporcional em comparação a outras existentes em nosso arcabouço jurídico. Veja que a punição de ameaça nesse caso, é equiparada ao crime de homicídio qualificado.

E se o artefato utilizado for falso? Seria uma hipótese de crime impossível,¹⁶ e conforme ditame legal, a tentativa não poderia ser punida. Contudo, sob o ponto de vista do Direito Penal do Risco, o que vai importar é a sensação de terror, mesmo se aquele objeto utilizado for absolutamente impróprio para executar a ação pretendida.

O Direito Penal Expansivo, também reverbera no art. 3º da Lei Antiterrorismo, que prevê pena de reclusão de 5 a 8 anos e multa, para quem promover organização terrorista. Aqui, há novamente a desproporcionalidade da pena e o crime de perigo abstrato, em que se pune a despeito de qualquer dano concreto causado ao bem jurídico. No âmbito comparativo, a pena mais gravosa do crime de sequestro e cárcere privado, é de reclusão de 2 a 8 anos.

Art. 3º Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista:

Pena - reclusão, de cinco a oito anos, e multa. (BRASIL, 2016b).

¹⁶ Art. 17 do Código Penal - Não se pune a tentativa quando, por ineficácia absoluta do meio ou por absoluta impropriedade do objeto, é impossível consumar-se o crime. (BRASIL, 1940).

Ademais, o que é promover? De acordo com uma das definições possíveis, é colocar em evidência, dá publicidade, realizar a divulgação de algo. Nessa linha de raciocínio, quem divulga um *post* ou utiliza uma bandeira de uma organização terrorista, a está promovendo.

Insta ressaltar, o artigo que previa punição para quem fizesse apologia ao terrorismo, foi vetado justamente por ter um conceito muito amplo, com penalidade elevada, o que suscita insegurança jurídica e fere o princípio da proporcionalidade. No entanto, o mesmo não ocorreu com o termo “promover”, que se diga de passagem, não deve ser confundido com “financiar”, o qual já encontra resposta em outro dispositivo da legislação *in comento*.

Ainda no tocante ao art. 2º da Lei Antiterrorismo,¹⁷ outro ponto que merece destaque, diz respeito à inserção do patrimônio na qualidade de bem tutelado pela legislação ora analisada, bem como a referência no inciso IV¹⁸ à sabotagem ou apoderamento de instituições bancárias, como atos de terrorismo.

Demonstra ser uma situação excepcional quando se depara com legislações de outros países acerca da mesma temática. Além de revelar uma forte influência do contexto social à época da elaboração legislativa, mais precisamente, no tocante às manifestações que se utilizaram da tática de protesto *black bloc*. Por via das ações diretas, alguns grupos atacaram e depredaram símbolos do poder e do capitalismo, sobretudo os edifícios públicos e as propriedades privadas representativas do sistema financeiro global.

Deveras, o terrorismo recorre à utilização de crimes comuns, contudo, o intuito é difundir o sentimento de terror generalizado, com o propósito de se alcançar um objetivo maior. Por esta razão, apresenta-se como violação não só a um bem jurídico, mas a uma pluralidade deles. Conforme verifica Callegari e Linhares (2014, p. 54):

¹⁷ Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. (BRASIL, 2016b).

¹⁸ § 1º São atos de terrorismo:

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; (BRASIL, 2016b).

Em um primeiro momento, o ato terrorista constitui uma afronta ao mesmo bem jurídico protegido pelo delito comum do qual se utiliza; ou seja, a vida, a integridade física, a liberdade, o patrimônio, etc. por segundo, o terrorismo se consubstancia na violação à paz pública. Por último, direciona-se o terrorismo como agressão à própria democracia, no tocante à tomada de decisões políticas de maneira legítima, considerando-se que é da natureza do ato terrorista o objetivo de forçar o Estado constituído a adotar sua vontade imposta.

Destarte, corrobora Callegari e Linhares (2014), ser necessário que o tipo de violência escolhida seja suficientemente capaz de afetar ou atingir de forma concreta a ordem democrática e essa é a razão pela qual não se deve aceitar, como meio suficiente para a configuração do terrorismo, a lesão unicamente à propriedade, seja privada ou pública:

Para que o ato tenha capacidade de atingir proporções suficientes para alterar a ordem democrática, deverá afetar bens jurídicos dotados de extrema importância às pessoas, como a vida, a integridade física, a liberdade.

[...] em decorrência disso, entende a autora que os atos que atentem exclusivamente à propriedade ou outros bens materiais ou aqueles que apenas produzem alterações públicas não são capazes de ser qualificados como terroristas (CALLEGARI; LINHARES, 2014, p. 55).

Sendo assim, se a violação atinge unicamente o patrimônio, seja público ou privado, não há o que se falar em terrorismo. O mesmo apenas pode ser constatado nos casos que atentam contra os bens jurídicos mais essenciais ao homem, ou seja, a vida, a integridade física, o direito de liberdade.

Ao que se percebe, o legislador deliberadamente amplia a tutela jurisdicional, para quando os demais requisitos legais estiverem presentes, os atos que exponham perigo tão somente ao patrimônio possam ser amparados pela Lei Antiterrorismo. Percorrendo assim, em sentido antagônico em relação às legislações de outros países acerca do terrorismo.

3.4.1 Punição de atos preparatórios de terrorismo

Sabe-se que, em regra, não há punição de atos preparatórios, que são aqueles realizados em momento prévio ao da execução do delito. Ou seja, a fase entre a cogitação e a execução, recaindo a punição apenas em relação ao último.

Os atos preparatórios somente são puníveis quando constituírem, por si só, infração penal, vide o delito de petrechos para falsificação de moeda. Salvo as exceções previstas

legalmente, a punição dos atos preparatórios fere o princípio da legalidade, porquanto, inexistente previsão.

O Código Penal apenas previu punição para o crime tentado,¹⁹ que difere dos atos preparatórios. No crime tentado inicia-se a execução do delito, não o consumando por circunstâncias alheias à vontade do agente. Já nos atos preparatórios, a execução do delito não é iniciada, restando apenas a cogitação ou preparação. Em se tratando da preparação, somente haverá crime se o ato preparatório constituir um crime autônomo, como o porte de arma.

Além do mais, quando não constitui infração autônoma, como regra, os atos preparatórios são absorvidos pela infração penal posterior. O crime fim absorve o crime meio, em consagração a aplicação do princípio da consunção.

No entanto, o legislador fez questão de punir os atos preparatórios de terrorismo. Vulnerando o princípio do fato, de acordo com o qual, estabelece ficar excluída a responsabilidade jurídico-penal por meros pensamentos. Essa é uma clara aplicação do Direito Penal do inimigo idealizado por Günther Jakobs:

O Direito Penal do Inimigo se baseia na ideia de periculosidade, sendo que, assim, não é necessário esperar a produção de um dano ou o surgimento de um perigo identificável para intervir penalmente. Isso implica na aceitação pela ciência jurídico-penal da chamada expansão securitária, sob o rótulo de legislação de guerra ou de emergência. Por meio dessa expansão, é possível punir atos praticados em fases anteriores e distantes da execução do crime com penas equiparadas às das intervenções posteriores e mais próximas da conduta lesiva ou perigosa, além da generalização e do aumento das penas de prisão, da restrição de obtenção de benefícios penitenciários, do retorno ao cumprimento sucessivo de pena e medida de segurança e do aumento dos internamentos de segurança antes e depois do cumprimento de pena (RIPOLLÉS, 2005 *apud* PEREIRA, 2018).

Conforme foi estabelecido no art. 5º da Lei Antiterrorismo:

Art. 5º Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito:

Pena - a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade. (BRASIL, 2016b).

¹⁹ Art. 14 - Diz-se o crime:

II - tentado, quando, iniciada a execução, não se consuma por circunstâncias alheias à vontade do agente.
Parágrafo único - Salvo disposição em contrário, pune-se a tentativa com a pena correspondente ao crime consumado, diminuída de um a dois terços. (BRASIL, 1940).

Tal situação permite a punição de atos baseada no princípio da precaução, a impossibilidade de aceitar riscos autoriza uma série de ações excepcionais. O raciocínio empregado é de um verdadeiro estado de guerra, razão pela qual, as regras do jogo devem ser distintas, os delitos afastam-se da análise no plano concreto e passam a ser ponderados e condenados como perigos abstratos.

Neste contexto, o dispositivo que prevê a punição dos atos preparatórios apresenta um problema teórico. Existe uma clara antinomia jurídica em relação à teoria do crime disciplinada pelo Direito Penal, em virtude da inexistência do nexo de causal entre a conduta do agente e o resultado do crime que nunca repercutiu no plano concreto.

A antecipação da punição é algo inovador e diverge da nossa norma no tocante à teoria do crime clássica. Muito embora, não seja possível afirmar se tratar de uma norma inconstitucional, tendo em vista ser o Código Penal responsável pela regulamentação dessa teoria.

O ponto de referência para punir não é mais o ato cometido, e sim, um ato futuro e incerto, tendência característica do Direito Penal do Inimigo. Uma nova questão pertinente surge: como comprovar o propósito inequívoco de consumir o delito? É uma situação que adentra em um campo demasiadamente subjetivo, e novamente, fica à mercê de interpretações.

3.5 A BUSCA INCESSANTE PELA CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E REIVINDICATÓRIOS

Logo que o Projeto da Lei Antiterrorismo foi remetido ao Congresso Nacional, inúmeros debates a respeito dessa temática inflamaram a Casa legislativa. Naquela época, diversas organizações da sociedade civil exerceram uma forte oposição a vários aspectos do texto. Um dos principais argumentos suscitados era de que essa Lei representaria uma fonte de risco em função da alta probabilidade de ser empregada para criminalizar movimentos sociais e reprimir ações reivindicatórias.

A razão desse temor subsistia sobretudo, em virtude da experiência histórica com a ditadura militar, responsável por reprimir e combater violentamente movimentos sociais e reivindicatórios, principalmente contra a participação social e política de grupos historicamente marginalizados no Brasil.

Uma herança desse período detestável da história nacional, foi a Lei de Segurança Nacional, responsável por definir crimes contra a ordem política e social. Faz também, menção ao terrorismo como forma de subversão e inconformismo político. Embora elaborada em uma época em que se perseguia opositores do Estado, nunca foi revogada expressamente.

Em resposta à violência exercida pelo regime autoritário, surge a resistência. Conquanto singular em cada grupo que a empreendia, havia características de resistência semelhantes, e que pode ser observada nos movimentos atuais. A mais essencial delas é a participação social.

O contexto político-social instituído no país à época dos debates em torno da Lei Antiterrorismo, evidenciou uma forte movimentação social, como há muito tempo não se via. Em decorrência direta, especialmente em razão da utilização da tática *black bloc* de protesto, revelou-se uma tendência em delinear a presente legislação para dar uma resposta às circunstâncias provenientes das manifestações de 2013/2014.

O simples fato da retirada da excludente de ilicitude para as manifestações direcionadas por propósitos sociais ou reivindicatórios, no momento em que o texto era votado no Senado Federal, demonstra a inclinação da adoção de medidas extremamente duras às ações desses manifestantes. Conforme sustentou o Deputado Izalci – PSDB/DF, em apoio à decisão do Senadores:

Tal regra de exclusão é totalmente descabida, uma vez que qualquer um que pratique os atos previstos na lei como terrorismo deverá ser submetido ao tipo legal e às suas penas. O discurso de que aquele dispositivo serve para proteger os chamados movimentos sociais, em verdade, protege somente os grupos que já praticam atos de terror, os quais, com a aprovação da lei, passarão a configurar terrorismo. Os movimentos pacíficos não serão atingidos pela lei pelo simples fato de que não praticam tais atos, como incendiar, depredar, saquear, destruir, sabotar, etc. Tampouco obstruem vias públicas com a finalidade de intimidar ou coagir Estado (IZALCI, 2016 *apud* FRANCE, 2017, p. 238).

Essa predisposição em se criminalizar movimentos sociais e reivindicatórios, igualmente transparecia no dispositivo vetado pela Presidente da República. Seria enquadrado como atos de terrorismo “incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado”, veja que essas ações se ajustam perfeitamente ao cenário instaurado pelos *black blocs* no país àquela época.

Neste diapasão, é comum a associação equivocada de atos oriundos de movimentos sociais e reivindicatórios como sendo atos de terrorismo. Para esse segmento, a legitimação das manifestações está condicionada ao pacifismo, entendimento esse que prevaleceu no Substitutivo aprovado no Senado Federal:

Em um Estado democrático de Direito, as manifestações e reivindicações sociais, sejam elas coletivas ou individuais, não têm outra forma de serem realizadas senão de maneira pacífica e civilizada.

Trata-se de um valor intrínseco ao próprio conceito de democracia constitucional: não há como se conceber uma sociedade democrática sem a garantia do exercício das liberdades de expressão e de ação conjugadas com a manutenção da ordem, da segurança e do bem-estar do povo (BRASIL, 2015f).

Porém, há de se distinguir os atos terroristas das manifestações sociais. Mesmo aquelas que tomam proporções violentas, não estão aptas a satisfazer todos os requisitos do terrorismo.

Em regra, as manifestações sociais objetivam provocar a alteração de alguma situação política, dirigindo-se o ato ao Estado, como exigência de soluções às reivindicações. Contudo, além de serem as manifestações o exercício de um direito democrático de reivindicação, já em um primeiro momento, se faz ausente nesses movimentos reivindicatórios a característica do discurso do terror. Por mais que algumas manifestações acarretem o sentimento de amedrontamento em determinadas pessoas, esse não é um objetivo do grupo manifestante como o é do grupo terrorista em sua instrumentalização das pessoas (CALLEGARI; LINHARES, 2014, p. 57).

Destarte, coaduna Callegari e Linhares (2014, p. 58) que “as manifestações sociais não objetivam disseminar o sentimento de terror ou medo na população civil mediante ataques violentos à própria população. Ao contrário, em regra, desejam a população local ao seu lado, pois são identificados com eles e, muitas vezes, reivindicam em prol do grande grupo”.

Quando expressada alguma violência em manifestações sociais, o que geralmente é provocado por uma minoria, é ela exercida contra o próprio Estado, geralmente ao seu patrimônio ou contra agentes que atuem em nome dele. Direcionando-se o ataque a bens públicos, [...] não há que se considerar o ato como terrorismo, pois inexistente a violação dolosa a bem jurídico relevante o suficiente para tal configuração (CALLEGARI; LINHARES, 2014, p. 58).

Além de mobilizar memórias referentes ao período da ditadura militar, o temor de que a Lei Antiterrorismo fosse empregada para criminalizar movimentos sociais e reivindicatórios, denota clara desconfiança em relação à maneira como a legislação penal é aplicada no Brasil. E os episódios recentes de abusos judiciais consubstanciam isso.

O que se percebe, é a utilização de legislações penais específicas como um instrumento de criminalização excepcional de manifestantes e organizações políticas. O risco que se tinha, era exatamente o da aplicação da Lei Antiterrorismo caracterizar mais um instrumento com esse propósito. Conforme discorre France (2017, p. 117), tanto a Lei de Organizações Criminosas, quanto a Lei de Segurança Nacional já eram aplicadas com esse desígnio:

A Lei de Organizações Criminosas havia sido sancionada em agosto de 2013 e entrou em vigor no mês seguinte. Passou a vigor no ordenamento jurídico justo no auge das manifestações e foi imediatamente aplicada pelas autoridades policiais. Em resposta às manifestações do dia dos professores, em 15 de outubro, foram detidos mais de 190 manifestantes, 84 dos quais ficaram retidos, conforme a Polícia Civil passava a empregar esse novo instrumento legal. Aponta-se, ainda, que 23 ativistas políticos, em sua maioria estudantes e professores, estariam sob processo judicial, no Rio de Janeiro, enquadrados na Lei de Organizações Criminosas, por terem participado de manifestações contra a Copa, em 2014 (Moraes & Moraes, 2016, p. 110).

[...] No Rio Grande do Sul, 10 pessoas foram denunciadas com base na Lei de Organizações Criminosas por causa da ocupação da Secretaria de Fazenda do Estado, em meio a protestos por melhorias na educação pública. A medida foi severamente criticada como uma “intolerável criminalização dos movimentos sociais”, pelo Procurador Regional dos Direitos do Cidadão Fabiano de Moraes, que afirmou ainda que os indiciados “exigiam mudanças, os seus direitos, e isso passa bem longe de ser uma organização criminosa. Fica clara a aplicação errônea da lei nesse caso” (Matuoka, 2016).

[...] A Lei de Segurança Nacional também foi utilizada para enquadrar dois manifestantes (Luana Bernardo Lopes e Humberto Caporalli) em São Paulo, acusados de danificar um carro da polícia civil (Justiça Global, 2013).

Sendo assim, essas circunstâncias alimentam o temor de que as experiências históricas e a má utilização de tipos penais se repitam sob a forma de repressão e violência institucional, o que acaba por enfraquecer a democracia. Desta forma, “o ciclo de desconfiança mútua se perpetua, conforme se ignora ou, ao menos, se relativiza a integralidade do direito de manifestações – liberdade de pensamento, associação e expressão – como Direito Humano básico” (FRANCE, 2017, p. 219).

3.6 INSUFICIÊNCIA DA CLÁUSULA EXCLUDENTE DE CRIMINALIZAÇÃO

A falta de conhecimento dos legisladores sobre a realidade da persecução criminal brasileira, é uma crítica bastante pertinente no tocante ao que se verifica na prática. A fase da investigação criminal é uma conjuntura marcada por ampla discricionariedade das autoridades

policiais e predileção ao encarceramento em massa. Segundo France (2017), essa discricionariedade é percebida como grave ameaça, uma vez que o processo de criminalização – e suas repercussões sociais e legais – tem início no inquérito policial.

[...]. As autoridades policiais têm grande poder por meio do inquérito policial, que é considerado a peça mais importante do processo de incriminação no Brasil. Em tese, deveria ser aberto inquérito em todos os casos em que se verificasse o cometimento de crime ou infração penal. Na prática, as autoridades responsáveis – delegados – têm o poder e a discricionariedade para fazê-lo, motivo pelo qual o inquérito acaba sendo o principal dispositivo de arbitrariedade na esfera policial. Uma vez aberto, o inquérito não poderá ser encerrado pela própria autoridade policial, dependendo o seu arquivamento de requerimento do Ministério Público e anuência do Juiz (MISSE, 2011, p. 19).

A salvaguarda em relação aos movimentos sociais e reivindicatórios, constante no art. 2º, §2º da Lei Antiterrorismo,²⁰ não se mostra suficiente. A verificação sobre o enquadramento ou não na excludente de ilicitude só se dará no curso do processo penal, sendo assim, não é suficiente para obstar uma instauração processual.

A justiça criminal, historicamente, tem sido utilizada para criminalizar e segregar determinados grupos vulneráveis. Uma cláusula excludente dizendo que isso não vai acontecer me parece quase ingênua, me parece que demonstra que não há nenhum constrangimento do poder público ao propor uma lei que pode mesmo criminalizar movimentos. Eu não sei se a excludente é ingênua ou propositalmente colocada ali para fingir que estava havendo uma proteção. Acho que é isso: demonstra uma ignorância do sistema penal e de como ele funciona no país (CUSTÓDIO, 2015, *apud* FRANCE, 2017, p. 198).

“A própria realização do inquérito policial, a apresentação e recebimento de denúncia, a aplicação de medidas cautelares diversas, incluindo a prisão, e o transcurso do processo penal antes da sentença já representam iniciativas que criminalizam e estigmatizam indivíduos e organizações como um todo” (FRANCE, 2017, p.199).

Um exemplo prático que ilustra a problemática dessa situação, aconteceu em 2013, durante as manifestações de ruas na cidade de São Paulo. O estudante Fábio Hideki Harano e o professor de inglês Rafael Lusvarghi foram presos e acusados de incitação ao crime, associação criminosa, resistência, desobediência e porte de material explosivo.

²⁰ § 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei. (BRASIL, 2016b).

O que chama a atenção nesse caso, é que ambos permaneceram mais de 1 ano presos preventivamente, sob a principal acusação de portar material explosivo. Sucede que, o juiz responsável pelo processo, decidiu por soltá-los após a divulgação de laudos do Instituto de Criminalística, atestando que o material encontrado nas mochilas não era explosivo e nem incendiário. Ao final do processo, foi decidido pela absolvição de todas as acusações.

Nesse sentido, o poder dissuasivo das normas penais e dos procedimentos adotados pelas autoridades não pode ser desprezado, tendo em vista que movimentos deixam de praticar atos reivindicatórios por temor da repressão e instauração de processos que, por si só já são criminalizantes.

3.7 NOVAS MOVIMENTAÇÕES PARA ALTERAR A LEI ANTITERRORISMO

Desde que a Lei Antiterrorismo foi sancionada em 16 de março de 2016, algumas propostas de alterações legislativas já foram apresentadas, o que comprova a perenidade no embate em torno dessa temática.

O PL nº 5358/2016, de autoria do então Deputado Eduardo Bolsonaro – PSC/SP, pretende redefinir o conceito de terrorismo, suprimir a excludente de ilicitude referente aos movimentos sociais e reivindicatórios, e criminalizar a apologia ao comunismo.

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, ou de fomento ao embate de classes sociais, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

[...]

§ 2º SUPRIMIDO

[...]

Art. 5º

III – Fazer apologia a pessoas que praticaram atos terroristas a qualquer pretexto bem como a regimes comunistas. (BRASIL, 2016e).

O PLS nº 272/2016, de autoria do Senador Lasier Martins – PDT/RS, tem por objetivo disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo. Basicamente, a proposição recupera itens vetados pela então presidente Dilma Rousseff. Na ocasião, os vetos foram justificados pela intenção de afastar qualquer possibilidade de criminalização de

manifestações ou protestos organizados pela sociedade civil. Contudo, de acordo com o entendimento do Senador, a ex-presidente mutilou a legislação, tornando-a inócua:

Lamentavelmente, porém, a então presidente da República, de maneira equivocada e pouco informada a respeito do cenário internacional, vetou certos dispositivos que, em nosso entendimento, são fundamentais no tratamento do tema. É correto, aliás, afirmar que a então presidente mutilou a Lei Antiterrorismo e, assim, tornou-a, em aspectos fundamentais, inócua. Assim, o debate em relação ao terrorismo não pode ser considerado concluído (BRASIL, 2016d).

A definição assentada para o delito de terrorismo constante no PLS nº 272/2019 é:

Art. 2º: O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia ou religião, ou por outra motivação política, ideológica ou social, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública, a incolumidade pública ou a liberdade individual, ou para coagir governo, autoridade, concessionário ou permissionário do poder público a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, por motivação política, ideológica ou social. (BRASIL, 2016d).

Dentre as demais recuperações propostas, uma delas optou por reinserir como atos de terrorismo as condutas de: “incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado”. Renovando assim, todo o debate acerca da criminalização dos movimentos sociais e reivindicatórios.

O PL nº 443/2019, de autoria do Deputado Gurgel – PSL/RJ, acrescenta o dispositivo que considera ato de terrorismo atentar contra a vida ou a integridade física dos agentes das Forças Armadas, dos agentes da Segurança Pública, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional. Durante o exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição.

A justificativa apresentada é que a proposta “objetiva preservar as vidas dos agentes de segurança pública bem como diminuir os ataques sofridos em razão da função ou cargo buscando a paz social e evitando a incolumidade pública zelando pela soberania do Estado brasileiro” (BRASIL, 2019).

Em suma, algumas outras proposições pretendem alterar a definição encontrada para o terrorismo, com a finalidade de inserir o caráter político e ideológico nas motivações dos atos de terror. A supressão da excludente de ilicitude para os movimentos sociais e reivindicatórios é algo bastante pautado, além da ampliação do escopo da Lei Antiterrorismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da Lei Antiterrorismo resultou de uma forte pressão internacional, especialmente, a exercida pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), para que a legislação brasileira combatesse de forma contundente o financiamento do terrorismo. Situação na qual, os parlamentares aproveitaram o momento para tratar de temas não diretamente relacionados às deficiências identificadas por aquele órgão.

Mesmo diante à ausência de atentados terroristas internacionais, criou-se uma noção de que em um cenário de maior risco, as medidas mais excepcionais serão toleradas. Nesse sentido, o Direito Penal brasileiro expandiu frente à necessidade de se combater eventualmente uma suposta ameaça terrorista. A antecipação da punição pelos atos preparatórios de terrorismo, bem como a generalidade e abstração de determinados dispositivos são reflexos desse raciocínio.

As consequências advindas do movimento expansionista repercutem na relativização de princípios e garantias penais, na desproporção das penas aplicadas, bem como possibilita ao aplicador do Direito, larga margem de interpretação. Muito se criticou o fato de que a maioria das condutas inseridas na Lei Antiterrorismo encontravam-se criminalizadas na legislação pátria, o que demonstra uma análise superficial do conjunto normativo já existente pelo legislador.

A priori, pretendiam-se inserir nos atos de terrorismo as condutas de “incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado”. Contudo, verifica-se que se um patrimônio público é destruído, por exemplo, a conduta subsumiria-se no crime de dano qualificado. Constante no art. 163, parágrafo único do Código Penal, prevê a pena de detenção de 6 meses a 3 anos, em total discrepância com a pena de reclusão de 12 a 30 anos prevista pela Lei Antiterrorismo.

Conforme coaduna Suarez (2012), o terrorismo é um tipo de ação que vai contra as bases de sustentação da sociedade, minando e deteriorando os laços que as sustentam. Portanto, o seu combate deve partir de uma compreensão contextual e deve ser levado adiante respeitando-se as demandas envolvidas em cada cenário político. Inclusive, até para conceituar o terrorismo é exigido extrema cautela, em virtude que a própria definição guarda um estigma severo, podendo incorrer no erro de criar um inimigo inexistente.

Usualmente, confundem-se ações violentas, quaisquer que sejam, com ações terroristas. Vale ressaltar que o intuito do terrorismo é difundir o sentimento de terror generalizado, sendo assim, o delito praticado é apenas um instrumento que propicia alcançar um objetivo maior. Há de se fazer essa distinção, de preferência em atenção à pré-disposição do legislador em ampliar o conceito normativo para incorporar qualquer ato de violência de sua escolha à legislação antiterror.

Os debates com relação ao terrorismo no território nacional seguiram uma dinâmica peculiar, marcada, principalmente, pela falta de experiência prática nesse campo. Inicialmente, existia uma forte resistência em se normatizar o terrorismo, sobretudo em razão das marcas deixadas pela ditadura militar.

A nossa história democrática é recente, quando comparada com outras nações. Ainda estamos em processo de consolidações de direitos e garantias fundamentais. Verifica-se que a liberdade de expressão, associação e reunião são instrumentos de suma importância os quais possibilitam a sociedade reivindicar diversos outros direitos perante o Estado. Porém, essas são as garantias mais ameaçadas por legislações que combatem o terrorismo.

Diante das peculiaridades da realidade brasileira, mostrou-se necessário afastar o viés político da conceituação de terrorismo, mesmo que orientado em sentido oposto ao do entendimento internacional acerca do assunto, bem como inserir uma causa excludente de ilicitude. Tais providências foram tomadas em consequência dos reflexos da experiência histórica, de como a lei pode ser utilizada para reprimir e criminalizar os movimentos sociais.

Apesar de que, a salvaguarda em relação aos movimentos sociais e reivindicatórios não se demonstra suficiente para obstar uma instauração processual. Ela importa, pois é simbólica e diz muito sobre a intenção do legislador em se apontar o caminho a ser seguido pelo intérprete do Direito.

Noutro giro, a tendência atual é confrontar o entendimento da maioria àquela época. O que se tem posto são várias proposições visando ampliar o escopo de Lei Antiterrorismo. A simples retirada da causa excludente de ilicitude e a inserção do viés político na definição típica, pode significar o aval para a criminalização dos movimentos sociais e reivindicatórios.

REFERÊNCIAS

- ABIN. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, v. 3, n. 4, set. 2007. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/08/revista4.pdf>. Acesso em: 4 mai. 2019.
- ARAÚJO, Thiago de. Justiça absolve dois manifestantes presos em protesto contra a Copa do Mundo de 2014 em SP. **HuffPost**. Brasil, 26 jan. 2017. Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/2015/06/30/justica-absolve-dois-manifestantes-presos-em-protesto-contr-a-c_a_21685166/?utm_hp_ref=br-fabio-hideki-harano. Acesso em: 10 set. 2019.
- BARBOSA, Rubens Antônio. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 72-91, Jun. 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292002000100003>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 mai. 2019.
- BARBOSA, Ruchester Marreiros. Lei antiterrorismo e o terror da insegurança jurídica. **Canal Ciências Criminais**, v. 2, p. 1-6, 2016. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/lei-antiterrorismo-e-o-terror-da-inseguranca-juridica/>. Acesso em: 24 ago. 2019.
- BATISTA JR., João *et al.* Tiros, bombas e truculência. **Veja**. São Paulo, 14 jun. 2013. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/tiros-bombas-e-truculencia/>. Acesso em: 8 jun. 2019.
- BOARO, Guilherme. O Direito Penal na sociedade de risco. **Canal Ciências Criminais**, v. 1, p. 1, 2016. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/o-direito-penal-na-sociedade-de-risco/>. Acesso em: 24 ago. 2019.
- BORGES, Rosa Maria Zaia. Democracia, Liberdade de expressão e Black Blocs. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 354-385, mar. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2017.21203>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000100354&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 9 jun. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer de Plenário sobre o Substitutivo do Senado ao PL nº 2016/2015**. Define crimes de terrorismo; trata de disposições investigatórias e processuais [...]. Brasília: 24 fev. 2016a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6D844F75EB0D2016084E87CF50EF5A55.proposicoesWebExterno2?codteor=1436040&filename=Tramitacao-PL+2016/2015. Acesso em: 14 ago. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer de Plenário sobre o PL nº 2016/2015**. [...] conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação deste Projeto de Lei [...]. Brasília, 5 ago. 2015a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1367523&filename=PPP+1+CCJC+%3D%3E+PL+2016/2015. Acesso em: 7 ago. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Plenário. **Redação Final do Projeto de Lei nº 2016-F de 2015**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal,

disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista [...]. Brasília: 13 ago. 2015b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=08CAD974340B723F1E1A86B6AE5AA365.proposicoesWebExterno1?codteor=1373970&filename=Tramitacao-PL+2016/2015. Acesso em 7 ago. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 mai. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 231, de 2003. Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus dois Protocolos [...]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-231-29-maio-2003-496863-convencao-1-pl.html>. Acesso em: 29 mai. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 769, de 2005a. Aprova o texto da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 9 de dezembro de 1999, e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001[...]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-769-30-junho-2005-537683-convencao-30356-pl.html>. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 87, de 1998. Aprova o texto da Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional, concluída em Washington, em 2 de fevereiro de 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1998/decretolegislativo-87-3-dezembro-1998-322272-convencao-1-pl.html>. Acesso em: 8 mai. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 890, de 2005b. Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-890-1-setembro-2005-538342-convencao-33708-pl.html>. Acesso em: 11 mai. 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.018, de 6 de abril de 1999. Promulga a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional, concluída em Washington, em 2 de fevereiro de 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3018.htm. Acesso em: 8 mai. 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.976 de 18 de outubro de 2001. Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3976.htm. Acesso em: 14 mai. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 29 mai. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.639 de 26 de dezembro de 2005c. Promulga a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2005/Decreto/D5639.htm. Acesso em: 17 mai. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.640 de 26 de dezembro de 2005d.** Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 7 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.850 de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016b.** Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm. Acesso em: 17 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 12 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.170 de 14 de dezembro de 1983.** Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm. Acesso em: 5 mai. 2019.

Brasil. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.** Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8072.htm. Acesso em: 1 mai. 2019.

BRASIL. **Mensagem nº 85, de 16 de março de 2016c.** [...] decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 2.016, de 2015 (nº 101/15 no Senado Federal), que “Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista [...]”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Fazenda. **Exposição de Motivos nº 125/2015.** Submetemos à superior deliberação de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de lei que altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. Brasília: Ministro de Estado da Justiça e da Fazenda, 16 jun. 2015c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2015/125.htm. Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Exposição de Motivos nº 289/2002.** Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em 3 de junho de 2002. Brasília: Ministro de Estado das Relações

Exteriores, 30 ago. 2002a. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-890-1-setembro-2005-538342-exposicaodemotivos-142114-pl.html>. Acesso em: 8 mai. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Exposição de Motivos nº 313/2002.**

Submetemos à alta consideração de Vossa Excelência a anexa "Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo". Brasília: Ministro de Estado interino das Relações Exteriores, 19 set. 2002b. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-769-30-junho-2005-537683-exposicaodemotivos-141985-pl.html>. Acesso em: 6 mai. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei** (2015d). Altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EC4E44698CAED3DDBE8C93C98B954C9B.proposicoesWeb2?codteor=1350712&filename=PL+2016/2015. Acesso em: 27 mai. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 272, de 2016d.** Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4053697&ts=1567535503273&disposition=inline)

[getter/documento?dm=4053697&ts=1567535503273&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4053697&ts=1567535503273&disposition=inline). Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 728/2011a.** Define crimes e infrações administrativas com vistas a incrementar a segurança da Copa das Confederações FIFA de 2013 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014 [...]. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4392947&ts=1567534812330&disposition=inline)

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1378/2015e.** Insere dispositivos no Código Penal e no Código Penal Militar, para tipificar o crime de terrorismo. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1328831&filename=PL+1378/2015. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 443, de 2019.** Acrescenta o art. 2º-B e o inciso VI §1º ao art. 2º na lei 13.260 de março de 2016 (lei antiterrorismo) Atentar contra a vida ou a integridade física dos agentes descritos nos Arts 142 e 144 da Constituição Federal [...]. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191116>. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4674/2012.** Dispõe sobre os crimes relacionados a atividades terroristas e dá outras providências. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A98C53E0E2CF827E665CF6B2E7E9981.proposicoesWebExterno1?codteor=1037024&filename=PL+4674/2012. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5358, de 2016e.** Altera a redação da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 e da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para criminalizar a apologia ao comunismo. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2085411>. Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/regimento-interno->

dacamaradosdeputados/arquivos1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2062019.pdf.
Acesso em: 27 mai. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer de Plenário**. [...] sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 101, de 2015, do(a) Presidente da República, que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista[...]. Brasília: 20 out. 2015f. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3412473&disposition=inline>. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Plenário. **Redação Final do Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2015**. Define crimes de terrorismo; trata de disposições investigatórias e processuais [...]. Brasília: 28 out. 2015g. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3412545&ts=1567531342654&disposition=inline>. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). **Recurso Crime 1.473/SP**. 1. Crimes políticos, para os fins do artigo 102, II, b, da Constituição Federal, são aqueles dirigidos, subjetiva e objetivamente, de modo imediato, contra o Estado [...]. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Márcio Aparecido de Souza. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 14 de novembro de 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14217424>. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Questão de Ordem na Prisão Preventiva Para Extradicação. PPE 730 QO/DF**. 1. Extraditando submetido a investigação penal pela suposta prática do “crime de terrorismo” [...]. Requerente: Governo do Peru. Extraditando: Segundo Panduro Sandoval. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 16 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7866348>. Acesso em: 5 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). **Petição Avulsa na Extradicação 1.085**. 1. Questão de Ordem na Extradicação nº 1.085: A decisão de deferimento da extradicação não vincula o Presidente da República, [...]. Requerente: Governo da Itália. Extraditando: Cesare Battisti. Relator: Min. Gilmar Mendes, 8 de junho de 2011b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630001>. Acesso em: 12 mai. 2019.

CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. 2014. Terrorismo: uma aproximação conceitual. **Revista Derecho Penal y Criminología**. V. 35, n. 98, p. 39-61, jun. 2014. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/4152/4495>. Acesso em: 25 set. 2019.

CAMARA, Lisa Belmiro *et al.* A Construção da Lei Antiterrorismo no Brasil pelo viés da Escola de Copenhague. **CADN/XV**, 12 mai. 2018. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/XV_cadn/a_construcao_da_lei_antiterrorismo_no_brasil_pelo_vies_da_escola_de_copenhague.pdf. Acesso em: 13 jun. 2019.

CANCELLA, Márcia Lúcia Ferreira. Lei 12.850 de 02 de agosto de 2013 - a colaboração premiada como meio de obtenção de prova para se desbaratar uma organização criminosa. Reflexões acerca da Operação Lava Jato. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 25 jan. 2016.

Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55104&seo=1>. Acesso em: 4 jun. 2019.

CARDOSO, Rafaella. Resistir ou aceitar o direito penal 'do risco'?. **Canal Ciências Criminais**, v. 1, p. 1, 2016. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/resistir-ou-aceitar-o-direito-penal-do-risco/>. Acesso em: 24 ago. 2019.

CAVALCANTI, Sabrinna Correia Medeiros; GOMES, Olívia Maria Cardoso. Lei Antiterrorismo no Brasil e seus reflexos no Estado Democrático de Direito. **XXV Encontro Nacional do CONPEDI**, Brasília, 2016. p. 388. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/y0ii48h0/509my5cz/x7eG0d1rOWz9PuPg.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

COSTA, Leon Denis da; JUNQUEIRA, Ivanilda Aparecida Andrade. As manifestações públicas de 2013, black blocs e a polícia militar de Goiás. **Revista LEVS**. Goiás, v. 22 n. 22, p. 19-41, 30 nov. 2018. DOI: <https://doi.org/10.36311/1983-2192.2018.v22n22.02.p19>. Disponível em: <http://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/7962>. Acesso em: 3 ago. 2019.

CRETELLA NETO, José. **Terrorismo Internacional: inimigo sem rosto, combatente sem pátria**, Campinas, Millennium, 2008. Item n. 9.3, p. 441-445.

ESTADÃO. Chegou a hora do basta. **O Estado de S.Paulo**. São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,chegou-a-hora-do-basta-imp-,1041814>. Acesso em: 8 jun. 2019.

FRANCE, Guilherme de Jesus. **As origens da Lei Antiterrorismo: os tortuosos caminhos da localização das normas internacionais de combate ao terrorismo no Brasil**. 2017. Dissertação de Mestrado Acadêmico em História, Política e Bens Culturais. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.

GOMES, Rodrigo Carneiro. **O crime organizado na visão da Convenção de Palermo**. 2a. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

GRECO, Rogério. Direito penal do inimigo. **Jus Navigandi**, fev. 2012. Disponível em: <https://rogeriogreco.jusbrasil.com.br/artigos/121819866/direito-penal-do-inimigo>. Acesso em: 30 set. 2019.

GUEDES, Maria Helena. **As Jornadas!**. Clube de Autores, Vitória – ES, 1ª ed. 2015, p. 190.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. Vol. 1. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional Público**. 13. ed. São Paulo: LTr, 2015. p.332.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional Público**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2017. p.153.

JAKOBS, Günther. Terroristas como pessoas no direito?. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 83, p. 27-36, Mar. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002009000100003>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 set. 2019.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987315235304>. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000100047&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6 jun. 2019.

LIMA, José Carlos. Manifesto do sequestro do embaixador americano em 1969, por Franklin Martins. **Jornal GGN**, 2 ago. 2016. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/historia/manifesto-do-sequestro-do-embaixador-americano-rio-1969-por-franklin-martins/>. Acesso em: 6 mai. 2019

LUDD, Ned. (Org.) **Urgência das ruas: Black Block, Reclaim The Streets e os dias de ação global**. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2002.

MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de. A aplicação da Convenção Interamericana contra o Terrorismo no Brasil. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 22, p. 129-146, 2008. Disponível em: https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/dos_convencao_interamericana_contra_terrorismo.pdf. Acesso em: 7 jun. 2019.

MELLO, Daniel. Mais de 100 pessoas detidas para averiguação em protesto contra o aumento da tarifa em SP. **Agência Brasil**. São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-13/mais-de-100-pessoas-detidas-para-averiguacao-em-protesto-contr-aumento-da-tarifa-em-sp>. Acesso em: 8 jun. 2019.

MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Soc. estado.**, Brasília, v. 26, n. 1, p.15-27, apr. 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000100002>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 set. 2019.

MONTEIRO, Paulo Cezar. Black Bloc: “Fazemos o que os outros não têm coragem de fazer”. **Revista Fórum**. 20 ago. 2013. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/black-bloc-fazemos-o-que-os-outros-nao-tem-coragem-de-fazer/>. Acesso em: 9 jun. 2019.

MORAES, Isaias Albertin; VIEIRA, Fernando. Antonio da Costa. As Jornadas de junho de 2013 no Brasil: anarquismo e tática Black Blocs. **Revista de Ciências Sociais**, v.7, nº 2, p. 165-198, jul./dez. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/324363513_As_Jornadas_de_junho_de_2013_no_Brasil_anarquismo_e_tatica_Black_Blocs. Acesso em: 5 ago. 2019.

NUCCI, Guilherme de Souza. Leis Penais e Processuais Penais Comentadas. V. 1. 8. Ed. rev. Atual. E ampl. Rio de Janeiro. Forense, 2014. p. 392.

OLIVEIRA, José Carlos. Black blocs são resultado de 'doença institucional' do Brasil, dizem especialistas. **Portal de Notícias da Câmara dos Deputados**. Brasília: 23 out. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/418840-black-blocs-sao-resultado-de-doenca-institucional-do-brasil-dizem-especialistas/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PEREIRA, Jeferson Botelho *et al.* O terrorismo como a terceira velocidade do direito penal. **Jus Navigandi**, mar. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/65005/o-terrorismo-como-a-terceira-velocidade-do-direito-penal/3>. Acesso em: 30 set. 2019.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: Curso Elementar. 11ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2008.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional, **civitas – Rev. de Ciên. Soc.**, Porto Alegre, v. 5. n. 2, p. 297-323, jul./dez. 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2005.2.5>. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/5>. Acesso em 29 mai. 2019.

SANDRONI, Gabriela Araújo. **A Convenção de Palermo e o Crime Organizado Transnacional**. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Cad. CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 417-429, ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n71/a12v27n71>. Acesso em: 8 jun. 2019.

SEIXAS, Eunice Castro. "Terrorismos": uma exploração conceitual. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 16, supl. p. 9-26, aug. 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000300002>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 mai. 2019

SILVA, Pablo Rodrigo Alflen. Características de um Direito Penal do Risco. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1816, 21 jun. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11390>. Acesso em: 25 ago. 2019.

SILVA, Vânio Pacheco da; TEIXEIRA, Daniela Felix. Criminalização dos Movimentos Sociais: reflexões sobre suas consequências à democracia, à liberdade e ao livre exercício do direito. **O Direito Alternativo**, v. 3, p. 55-80, 2016. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/direitoalternativo/article/view/1988/1784>. Acesso em: 13. Ago. 2019.

SINPOL-MS. Manifestações agradam a 84% dos brasileiros, diz pesquisa Ibope. **Sinpol-MS**. Mato Grosso do Sul, 8 ago. 2013. Disponível em: <https://www.sinpolms.org.br/noticia/manifestacoes-agradam-a-84-dos-brasileiros-diz-pesquisa-ibope/>. Acesso em: 8 jun. 2019.

SUAREZ, Marcial A. Garcia. Terrorismo e política internacional: uma aproximação à América do Sul. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 363-396, dec. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292012000200001>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 mai. 2019.

SUGAHARA, Thiago Yoshiaki Lopes. **Terrorismo e insegurança no mundo pós 11 de setembro**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Faculdade de Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2008.

VOLANIN, Leopoldo. Poder e mídia: a criminalização dos movimentos sociais no Brasil nas últimas trinta décadas. **O professor PDE e os desafios da escola pública paranaense**, v. 1, 2007. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/760-4.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2019.